

Kristofer Skånmyr
Juridiska Institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet
Tillämpade studier, programmet för Jur. kand. 20 p. vt-02
Handledare: Per Cramér
Konstitutionell EG-rätt

Demokrati, effektivitet och legitimitet i Europeiska Unionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	s.4
Förkortningar	s.7
1. Inledning	s.8
1.1 Syfte och metod	s.8
1.2 Avgränsningar	s.11
1.3 Litteraturöversikt.....	s.12
2. Närmare om begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet	s.14
2.1 Legitimitet	s.14
2.1.1 Formell legitimitet.....	s.15
2.1.2 Social legitimitet	s.17
2.2 Demokrati	s.17
2.1.2 Folkstyre.....	s.18
2.1.2 Är maktodelning demokrati?	s.19
2.3 Effektivitet	s.21
3. Unionsproblemet.....	s.23
3.1 Bristande formell legitimitet	s.24
3.1.1 Ursprung	s.25
3.1.2 Arbetssätt.....	s.27
3.2 Bristande social legitimitet	s.32
3.2.1 EU:s tillkortakommanden och folkligt missnöje	s.32
3.2.2 Opinionsundersökningar	s.34
3.3 Konklusion.....	s.38
4. Reform	s.40
4.1 Social legitimitet är inte demokrati	s.40
4.2 Två utvecklingsalternativ	s.42
4.2.1 Demokratisk förankring.....	s.43
4.2.2 Ökad leveranseffektivitet.....	s.46
4.3 Demokrati kontra effektivitet	s.48
4.4 Konklusion	s.51
5. Tre handlingslinjer	s.53
5.1 Stärkt kommission	s.54
5.1.1 Mer makt till kommissionen.....	s.55
5.1.2 Delaktighet som princip för gott styre.....	s.60
5.1.3 Transparens och öppenhet.....	s.62
5.1.4 Social legitimitet genom effektivitet.....	s.64
5.1.5 Utelämnanden	s.67
5.1.6 Konklusion.....	s.69
5.2 Stärkt överstatlighet.....	s.70
5.2.1 Utökad tillämpning av majoritetsbeslut	s.71
5.2.2 Flexibel integration	s.75
5.2.3 Konklusion.....	s.79

5.3	Stärkt mellanstatlighet	s.80
5.3.1	<i>Ökat inflytande för de nationella parlamenten</i>	s.81
5.3.2	<i>Den öppna samordningsmetoden</i>	s.84
5.3.3	<i>Konklusion</i>	s.86
6.	Slutord	s.88
	Källförteckning	s.97

Sammanfattning

Debatten om Europeiska Unionens framtid har intensifierats under de senaste åren. I en särskild förklaring om unionens framtid har stats- och regeringscheferna uttryckt oro över medborgarnas minskade förtroende för integrationsprojektet och poängterat behovet av att förstärka den "demokratiska legitimiteten" och minska avståndet mellan styrande och styrda. EU måste enligt förklaringen bli mer demokratiskt, mer legitimt, mer effektivt och mer öppet för att möta medborgarnas förväntningar. Av uttalandena framgår emellertid inte vad oron i första hand gäller och vad man mer långsiktigt önskar uppnå? Är det en demokratisk union, en legitim beslutsordning eller en effektiv problemlösningsmekanism som man avser att söka förverkliga? Varken Nicefördraget, Laekenförklaringen eller kommissionens senaste vitbok om styrelseformer "European Governance" ger svar på den frågan. Från officiellt håll särskiljer man inte i tillräcklig grad mellan demokrati, legitimitet och effektivitet och ställer inte dessa begrepp i dess nödvändiga relation till varandra, vilket gör det mycket svårt att bedöma hur allvarligt menade kraven på förändringar är. Frågan som vidare inställer sig är vilka unionsproblem som stats- och regeringschefernas oro ger uttryck för och hur dessa problem har och i framtiden bör adresseras?

Mot bakgrund av ett analytiskt ramverk innehållande definitioner av demokrati, legitimitet och effektivitet har ovanstående frågor undersökts. Resultatet visar enligt min mening att unionen står inför två grundläggande problem: bristande formell samt social legitimitet. Bristande formell legitimitet såtillvida att den demokratiska förankringen vad gäller unionens styrelsesätt är undermåligt. Det är långt kvar till en fullständigt demokratisk process i jämförelse med den nuvarande situationen med i de flesta fall obefintligt ansvarsutkrävande samt mycket otillfredsställande möjligheter till delaktighet för medborgarna. I fråga om den sociala legitimiteten så visar opinionsundersökningar att medborgarnas sociala acceptans av det politiska systemet är bristfälligt. På frågan om hur den enskilde skulle ställa sig till en "skrotad" union svarade så många som 45 % av unionsmedborgarna att de skulle förhålla sig likgiltiga. Tillsammans med gruppen på 14 %, som skulle känna sig mycket lättade vid en upplösning av unionen, bildar de en förkrossande majoritet. Resultatet visar på ett betydande ointresse och brist på engagemang överlag bland medborgarna för europapolitiken och EU som företeelse.

I diskussionen kring hur man ska komma tillrätta med EU:s demokratiska tillkortakommanden och medborgarnas minskade stöd för det fortsatta integrationsprojektet framträder i huvudsak två medel som formulerats för att motverka legitimitetsproblemen: starkare demokratisk förankring samt ökad effektivitet. I stort sett alla reformförslag kan klassificeras som antingen syftandes till att förstärka de demokratiska inslagen eller öka effektiviteten i den politiska beslutsprocessen. Problemet med dessa medel är emellertid att de till stora delar tenderar att motverka varandra. Exempelvis skulle en markant ökning av medborgarnas möjligheter till delaktighet högst sannolikt

minska effektiviteten i beslutsfattandet, samtidigt som den demokratiska förankringen skulle förbättras avsevärt. Det intressanta i sammanhanget är dock om en viss ineffektivitet i beslutsfattandet kan tänkas uppvägas av en effektivare implementeringsfas samt ett mer verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet?

Uppdelningen i formell och social legitimitet svarar enligt min uppfattning mot två grundläggande sidor av en politisk enhet. Ett demokratiskt styrelsesätt, vilket ger formell legitimitet, är däremot inget som automatiskt leder till social legitimitet. Regimen i Nazityskland är ett illustrerande exempel på att det kan vara precis tvärtom. Medborgarnas sociala acceptans är emellertid i längden en förutsättning för varje politiskt system, men är alltså teoretiskt sett oberoende av ett demokratiskt styrelseskick. Genom att särskilja begreppen och genom att visa att social legitimitet inte är detsamma som demokrati klagas förhoppningsvis även relationen mellan demokrati och effektivitet. Det är först när man inser att social legitimitet kan uppnås på flera olika sätt som det är intressant att gå vidare och diskutera handlingslinjer innebärande mer demokrati eller mer effektivitet. Från officiellt håll saknas klaganden vilket ger en otydlig bild av vilka åtgärder som är avsedda att verkställas. De politiska beslutsfattarna verkar snarast ha en naiv uppfattning om vilka förbättringar som är möjliga och vilka handlingsalternativ vi egentligen står inför.

Enligt min bedömning är det meningsfullt att urskilja tre handlingslinjer som formulerats som svar på legitimitetsproblematiken inom EU. Kommissionens vitbok är en av dessa. De två övriga kan sammanfattas som en linje innebärande ett stärkande av överstatligheten respektive en linje innebärande ett stärkande av mellanstatligheten. Vad gäller vitboken som inlägg i den konstitutionella debatten så får den anses vara en besvikelse. Reformförslagen innebär främst stärkt exekutiv makt för kommissionen samt vidgad direkt förankring med parter på subnationell nivå. Genom en effektivare beslutsprocess är det tänkt att medborgarnas acceptans av det politiska systemet ska stärkas. Problemet är att genom att kommissionen negligerar essentiella delar av demokratin och istället betonar effektivitetens betydelse framstår kommissionens syn på unionsproblemet, i motsats till vad vitboken vill framhålla, de facto enbart vara en fråga om medborgerlig acceptans. Enligt min mening avslöjar kommissionens ställningstaganden en bristande insikt i förutsättningarna för det europeiska samarbetet. Att lita till delvis ny men mestadels gammal teknokratisk styrningsteknik i en sådan prekär situation som EU för närvarande befinner sig i framstår som otillräckligt. För det första är det av allt att döma en underskattning av de problem som EU står inför. För det andra är det sannolikt även en underskattning av demokratins betydelse på europeisk nivå. Även om vitboken trots allt innehåller en hel del rimliga förslag så håller författarna en alltför låg profil i den konstitutionella debatten med mycket få konkreta och genomtänkta reformförslag.

Den andra handlingslinjen förespråkar ett stärkande av överstatens beslutsförmåga. Både den formella och sociala legitimiteten antas öka om överstaten görs mer beslutsförmögen och handlingskraftig, främst genom att öka utrymmet för röstning med kvalificerad majoritet inom rådet samt genom att göra samarbetet mer flexibelt. En utökad tillämpning av majoritetsförfarandet riskerar dock att påverka den sociala legitimiteten negativt om politiskt alltför känsliga områden berörs. Detta då det i EU saknas en gemensam europeisk identitet och samhörighet, vilket antas göra medborgarna ovilliga att acceptera även de beslut som går dem emot. Att mot bakgrund av ovanstående i effektivitetens namn försöka tvinga igenom ett fördjupat samarbete genom majoritetsbeslut bör leda till motreaktioner, vilket gör att eventuella effektivitetsvinster kan ifrågasättas. I en sådan kontext verkar flexibel integration vara att föredra. En utökad flexibilitet i samarbetet skulle sannolikt ge de nya medlemstaterna från Öst- och Centraleuropa ökade möjligheter att snabbare och smidigare integreras i EU samtidigt som det troligtvis skulle stärka den sociala legitimiteten; både i de länder som vill gå längre i samarbetet och öka överstatens inflytande samt i de länder som vill stanna kvar på en lägre integrationsnivå. Detta bör emellertid vägas mot den uppenbara risken att det gemenskapsrättsliga systemet urholkas och unionen splittras.

Den tredje och sista handlingslinjen som kan urskiljas i debatten förordar ett stärkande av det mellanstatliga samarbetet genom att framför allt öka de nationella parlamentens inflytande samt genom att i utökad omfattning göra bruk av "den öppna samordningsmetoden". De nationella parlamenten antas kunna bidra med ett naturligt forum för politisk debatt närmare medborgarna, vilket skulle kunna leda till ett minskat avstånd mellan styrande och styrda och ett synliggörande av europapolitiken på hemmaplan. Utökade möjligheter till delaktighet borde sannolikt i medborgarnas ögon väga över eventuella effektivitetsförluster i beslutsfattandet. I fråga om "den öppna samordningsmetoden" så är poängen den att regeringarna har att tillsammans bestämma specifika områden som är av gemensamt intresse, medan själva valet av politik i slutändan helt är en nationell fråga. Förfarandet innebär ett accepterande av olika lösningar och politisk samt juridisk differentiering mellan medlemstaterna, vilket precis som flexibel integration kan kritiseras för att splittra upp och försvaga unionen. Emellertid betyder en ökad mellanstatlighet att mer hänsyn tas till de faktiska ekonomiska, kulturella och sociala skillnaderna mellan de olika medlemstaterna. Att i mindre utsträckning försöka pressa in alla medlemsländer under samma ekonomiska, politiska och rättsliga villkor borde enligt min uppfattning resultera i mindre spänningar mellan staterna, vilket sannolikt även skulle påverka den sociala legitimiteten bland medborgarna i positiv bemärkelse. Trots de rättsliga och politiska problem som kan antas bli följden av en utvidgad tillämpning av både flexibel integration och den öppna samordningsmetoden så är det mycket som talar för en sådan utveckling. Kanske är det så att för att återupprätta förtroendet för unionen och bana väg för fred och stabilitet i hela Europa så krävs att man för framtiden vågar besinna sig och i större utsträckning tar mer hänsyn till nationella särintressen, även om priset skulle bista i en mer byråkratisk och mindre handlingskraftig union?

Förkortningar

A.a.	Anfört arbete
BverfG	Bundesverfassungsgerichts
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CMLR	Common Market Law Review
Com	European Commission
Ds	Departementsserien
EC	European Communities (EG)
ECB	Europeiska centralbanken
ECJ	European Court of Justice (EG-domstolen)
ECR	European Court Reports
EG	Europeiska Gemenskaperna
ELR	European Law Review
EMU	Ekonomisk och monetär union
EUI	European University Institute
IGC	Intergovernmental Conference (Regeringskonferens)
JT	Juridisk Tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
MLR	The Modern Law Review
Prop.	Proposition
RomF.	Romfördraget
SEA	Single European Act (Enhetsakten)
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SPS	Scandinavian Political Studies
SvJT	Svensk Juristtidning
TEU	Treaty on European Union (Unionsfördraget)
YLJ	The Yale Law Journal
UF	Unionsfördraget (Treaty on European Union)

1 Inledning

Debatten om Europeiska Unionens framtid har tagit fart. Startskottet kan sägas ha varit den tyske utrikesministern Joschka Fischers berömda tal vid Humboldtuniversitetet i Berlin den 12 maj 2000¹. Syftet med utspelet synes ha varit att stimulera en seriös debatt om det europeiska samarbetets långsiktiga målsättningar. Den initierade diskussionen är tänkt att mynna ut i konkreta reformer vid en omfattande traktatsförhandling under den kommande regeringskonferensen 2004. De officiella förberedelserna för en framtida fördragsrevision tog sin början i Nice med stats- och regeringschefernas antagande av en särskild förklaring om unionens framtid. Bakgrunden sades vara "...behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare"². I Laeken-förklaringen från senaste toppmötet i december 2001 fördjupas och exemplifieras problematiken kring EU:s framtid ytterligare. Demokrati, legitimitet, öppenhet och effektivitet är enligt dokumentet nyckelbegreppen för fortsatt framgång för unionen och botemedel mot medborgarnas alienation i förhållande till den politiska beslutsprocessen i EU. Enligt stats- och regeringscheferna står Europa vid ett vägskäl och oron verkar påtaglig. Och oron är befogad. För om man - som nu sker från officiellt håll - inte tillräckligt skiljer mellan demokrati, legitimitet och effektivitet och inte heller ställer dessa begrepp i dess nödvändiga relation till varandra riskerar diskussionen att sluta i en försätlig oreda.

Av stor relevans för denna uppsats är kommissionens bidrag till debatten om EU:s framtid. Detta utgörs av den senaste vitboken om styrelseformer med titeln "*European Governance: A White Paper*", vilken offentliggjordes den 25 juli 2001. I vitboken blir en sammanblandning av legitimitet, demokrati och effektivitet uppenbar. Kommissionens bidrag har emellertid kommit att bli tonsättande i debatten och har formulerats som ett reellt handlingsalternativ avseende framtidens EU.

1.1 Syfte och metod

Av stats- och regeringschefernas uttalanden samt av kommissionens vitbok framgår att spørgsmålet om bristande demokrati och legitimitet numera tas på största allvar. Detta är uppmuntrande mot bakgrund av hur tyst det varit runt dessa frågor i tidigare dokument av denna sort. Det är dock inte lika upplyftande att det inte går att fastställa vad som egent-

¹ Tal av Joschka Fischer vid Humboldt universitetet i Berlin, 12 maj 2000, "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration". Kan laddas ner i rtf-format via [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf]

² Särskild förklaring nr 23, Nicefördraget Ds 2001:29.

ligen anses vara det grundläggande unionsproblemet och vad det är som oroar stats- och regeringscheferna samt kommissionen. Är det den bristande legitimiteten, demokratin eller effektiviteten? Är det en demokratisering av unionen man önskar åstadkomma för att råda bot på det välbekanta demokratiska underskottet? Eller är det i första hand en legitim beslutsordning som ska säkerställas? Eller är det i själva verket en fråga om EU:s förmåga att effektivt leverera?

Det må vara så att oron gäller alla tre bristerna, vilket i och för sig är rimligt. Problemet – vilket är grundläggande för hela debatten – är emellertid att de tre begreppen måste skiljas åt för att uppnå en djupare förståelse av problematiken. Resonemanget förstås kanske bäst genom en exemplifikation som jag lånat från Joseph Weiler³. Exemplet hänför sig till Tyskland sommaren 1939. Vid en tänkt opinionsundersökning hos det tyska folket under denna tid hade sannolikt resultatet visat på en mycket hög legitimitet för den nazistiska regimen. Leveranseffektiviteten var det troligtvis inte heller något fel på. Därmed inget sagt om hur demokratiskt landet styrdes.

Det primära syftet med uppsatsen är således att söka visa på fruktbarheten av att försöka klargöra begreppen i debatten och ställa dem i relation till varandra. En bestämning av koncepten leder till en bättre förståelse av det jag främst söker; vilket är kunskap om de handlingsalternativ som formulerats i debatten. Syftet är således inte att i normativ anda förespråka en viss väg mot framtidens Europa. Uppsatsen befinner sig överlag på en lägre abstraktionsnivå. Genom en bestämning och systematisering av först och främst det grundläggande unionsproblemet, leder detta i sin tur fram till vilka botemedel och reformer det enligt min åsikt empiriskt sett finns mot åkomman och slutligen vilka handlingslinjer som formulerats i debatten. Förhoppningsvis bidrar undersökningen till en ökad förståelse av legitimitet, effektivitet och demokrati inom EU och hjälper oss samtidigt att normativt ta ställning i dessa svåra frågor.

Min tes är i korta ordalag att det övergripande problemet för EU är bristande legitimitet, såväl formell som social sådan. Denna klassiska indelning av legitimitetsbegreppet har jag jämväl lånat från Weiler⁴. Kort uttryckt är social legitimitet en bred acceptans från medborgarna av det samhälleliga systemet. Formell legitimitet å sin sida är att detta system är demokratiskt förankrat. Vad gäller formell legitimitet skiljer sig dock min definition från Weilers och den gängse uppfattningen. Enligt mitt sätt att se det så bestäms inte formell legitimitet utifrån ett absolut kriterium, d.v.s. skalan är inte binär. Precis som vid social legitimitet är skalan sluttande. Unionen kan alltså vara mer eller mindre demokratisk.

³ Weiler J.H.H. 1999 s.79-80.

⁴ A.a. s.80.

Efter att ha formulerat det grundläggande unionsproblemet finns det enligt min bedömning två medel som formulerats för att motverka dessa brister. Det ena är en starkare demokratisk förankring, med delaktighet och tillit som nyckelbegrepp. Det andra medlet är ökad beslutseffektivitet och leveransförmåga. Det problematiska i sammanhanget är att dessa medel tenderar att motverka varandra samtidigt som de har olika inverkan på den medborgarliga acceptansen av det politiska systemet. Som tydligt exempel kan nämnas en åternationalisering skulle leda till ökad demokratisering, men högst sannolikt även till ett mindre effektivt beslutsfattande. En ren federalisering å andra sidan skulle emellertid både demokratisera unionen och troligtvis också öka effektiviteten⁵. Dilemmat är att båda åtgärderna av allt att döma skulle försvaga den sociala legitimiteten för unionen högst påtagligt. Ett stärkande av den formella legitimiteten innebär alltså inte med nödvändighet ett stärkande av den sociala legitimiteten eller tvärtom.

Som debatten ser ut idag har man försökt röra sig ifrån dessa två ytterlighetspoler. Empiriskt sett går det enligt min bedömning att urskilja tre handlingslinjer som formulerats som svar på legitimitetsproblematiken inom EU. Kommissionens vitbok är en av dessa. De två övriga kan sammanfattas som en linje innebärande ett stärkande av överstatligheten respektive en linje innebärande ett stärkande av mellanstatligheten. De två sistnämnda bör inte förväxlas som varande synonymer till åternationalisering och federalisering, även om kopplingen naturligtvis är uppenbar. En dominerande del av uppsatsen kommer att behandla dessa tre handlingsalternativ i ett försök att utreda hur legitimiteten, demokratin och effektiviteten kan antas påverkas av vägval. Frågan är vidare om vi tvingas välja mellan demokrati och effektivitet för att stärka den sociala legitimiteten? Arbetet avslutas med en diskussion rörande framtiden, vilket implicerar ett ställningstagande som kan ses som ett blygsamt inlägg i debatten om ett fungerande styrsätt bortom nationalstaten.

För att genomföra det postulerade har jag använt mig av en väl beprövad metod, det vill säga studerande av doktrin. Vidare har jag som redan antytts även studerat kommissionens vitbok "*European Governance*". Remissvaren från officiellt håll avseende denna programskrift har ännu så länge varit bristfälliga, varav kommenterande doktrin på detta område varit dominerande.

Ett slutligt påpekande vad gäller metod gör sig angeläget. Vid studiet av rätten - och då särskilt konstitutionell rätt eller för att vara ännu mer specifik: konstitutionell EG-rätt - är det av yttersta vikt att se juridiken i ett brett perspektiv. För en fördjupad förståelse måste

⁵ Åtminstone i fråga om själva beslutsfattandet inom EU. Men kanske inte nödvändigtvis inom medlemsländerna rörande en effektiv implementering och ett verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet. Se vidare nedan avsnitt 2.3.

vi placera gemenskapsrätten i en social, ekonomisk, politisk samt juridisk kontext. Kunskap kommer enligt min åsikt i många fall från tvärvetenskapliga insikter. Det kan vara givande att fundera över ponterandet att ett visst frågeperspektiv i många fall ger ett visst svar. Ser man till exempel medlemsstaternas bindning av EG-rätten främst som ett juridiskt snarare än ett politiskt faktum, är det lätt att man även söker svaren inom själva rättssystemet än inom den politiska enhet som ligger till grund för rättssystemet. Min rekommendation går i all enkelhet ut på att när det kommer till EG-rätt är det en fördel att inta en mer öppen hållning och mindre formaljuridisk.

För att bredda resonemanget och göra bruk av ett mer kontextuellt perspektiv inleds uppsatsen med en närmare granskning av begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet. Denna kortfattade granskning har inget anspråk på att vara uttömmande eller att utgöra någon komparativ studie, utan fungerar främst som grundläggande inledning till en fortsatt diskussion.

1.2 Avgränsningar

Att komma med några tydliga avgränsningar för en undersökning som denna ter sig tämligen svårt. Vid en behandling av vad man kalla de "stora frågorna" – demokrati, effektivitet och legitimitet – är det lätt att överväldigas av möjliga infallsvinklar och aspekter på problematiken. Min avsikt är emellertid att i möjligaste mån begränsa framför allt begreppsbestämning och teman till att avse någon form av "kärna". Exempelvis kommer jag vad gäller behandlingen av demokratins funktion och ställning främst att utgå från Robert Dahls demokratimodell och bortse från övriga demokratiteorier. Detsamma gäller exempelvis i fråga om framförda reformförslag för en ökad överstatlighet. Här avser jag att nöja mig med att behandla de enligt min åsikt två empiriskt sett mest aktuella och uppmärksammade uppslagen, vilka är utökad tillämpning av majoritetsbeslut samt flexibel integration.

Den avgränsning som synes naturlig rör behandlingen av en tänkt åternationalisering samt federalisering av den Europeiska Unionen. Den så kallade federaliseringsdebatten, som verkligen tog fart efter den tyske utrikesministern Joschka Fischers uppmärksammade tal för nu nära två år sedan, faller till största delen utanför detta arbetes omfång. Skälet är att dessa idéer för närvarande verkar ha uttömt sina politiska möjligheter. Den teoretiska federalistiska diskussionen är icke desto mindre mycket intressant i ett framtidsperspektiv. Men mot bakgrund av hur den senaste debatten gestaltat sig så framstår dessa idéer inte som en reell möjlighet i dagens politiska kontext. Enligt min mening kan varken en ren federalisering eller åternationalisering för närvarande uppfattas som ett verkligt hand-

lingsalternativ, varvid en närmare granskning av ämnet faller utanför denna uppsats omfattning. För en mycket givande diskussion angående förutsättningarna för ett framtida federalistiskt EU så kan jag istället hänvisa till material som finns tillgängligt på det så kallade Jean Monnet programmets hemsida - [<http://www.jeanmonnetprogram.org>] - och då särskilt "*Jeanmonnet working paper No 7/00: What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*". För en inblick i den svenska debatten angående en federalisering kan främst hänvisas till "*EU-skvadern – om den Europeiska unionens konstitutionella framtid*", (red.) Nils Karlson & Joakim Nergelius.

1.3 Litteraturöversikt

I fråga om litteratur som behandlar legitimitet, effektivitet och demokrati inom den Europeiska Unionen så finns det en uppsjö böcker och artiklar att välja mellan. Svensk litteratur är emellertid, precis som på andra EU-relaterade områden, betydligt mer begränsad i jämförelse med den internationella.

När det gäller svensk doktrin så har jag haft förmånen att kunna tillgå en utmärkt genomgång av de senaste tio årens principiella diskussion kring effektivitet, demokrati och legitimitet inom unionspolitiken i Christer Karlssons avhandling "*Democracy, Legitimacy and the European Union*". Bokens tema ansluter nära till vad som behandlas i denna uppsats. I initialskedet inspirerades jag emellertid av ett antal artiklar av Sverker Gustavsson rörande framför allt de legitimitetsproblem som unionen står inför. De tre mest givande är: "*EG:s demokratiska legitimitet*", "*Varför överstat utan demokrati?*" samt den senast publicerade "*Demokrati, legitimitet eller sakpolitik?*". Gustavsson understryker särskilt betydelsen av att särskilja begreppen för en givande diskussion och lyckas enligt min mening uppmärksamma många av de problematiska sidorna av integrationsprojektet. Mycket av hans svenska motsats återfinns i Joakim Nergelius, som främst i boken "*Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*" samt artikeln "*Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga*" ser helt andra lösningar och önskvärda handlingslinjer för EU i framtiden.

I fråga om de utländska bidragen så finns ett antal tungviktare på området som varit särskilt tongivande i debatten. Bland dessa har jag särskilt använt mig av inlägg från Joseph Weiler och Fritz Scharpf. Weiler har skrivit ett par mycket uppmärksammade artiklar i form av bland annat "*The Transformation of Europe*" samt "*European Democracy and its Critique*" (medförfattare: Haltern U.R & Mayer F.C.), vilka för min del varit grundläggande vid utarbetandet av en teoretisk bestämning av legitimitetsproblematiken i EU. Vad gäller Fritz Scharpf, så har han starkt bidragit i den senaste debatten genom att exempelvis kritisera

kommissionens vitbok om styrelseformer. Scharpfs teorier om ett framtida EU i mångfal-
dens Europa, främst framförda i *"Notes towards a theory of multilevel governing in Euro-
pe"*, har varit av särskild betydelse för teserna i denna uppsats.

Slutligen vad gäller litteratur med fokus på kommissionens vitbok, som utgör en av de
mest centrala delarna i arbetet, så har mig veterligen ingen genomgripande analys gjorts i
den svenska doktrinen. Utomlands har emellertid vitboken varit föremål för omfattande
debatt. En del av denna diskussion finns samlad som ett symposium på Jean Monnet pro-
grammets hemsida - [<http://www.jeanmonnetprogram.org>] - under titeln *"Jeanmonnet
working paper No. 6/01: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission
White Paper on Governance"*, vilken jag använt mig av. För förstahandsuppgifter och den
senaste uppdateringen i fråga om vitboken så återfinns detta emellertid på kommissionens
hemsida under rubriken "Vitbok om nya styrelseformer för unionen". Adressen är :
[http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm]

2 Närmare om begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet

Legitimitet, demokrati och effektivitet är tre flerdimensionella, mångtydiga och omstridda begrepp som länge sysselsatt forskare inom både statsvetenskap, juridik och filosofi. Svårigheten att definiera dessa begrepp har med största sannolikhet bidragit till den ibland förvirrade debatt rörande huruvida EU lider av ett demokratiskt underskott och upplever en legitimitetskris. Debatten speglar i viss mån motsättningen mellan teoretisk begreppsbestämning och empirisk analys med hjälp av dessa begrepp⁶. För att uppnå empirisk kunskap krävs en adekvat begreppsbestämning eftersom begreppen i sig innehåller kunskap. Men med begreppsbestämning kommer naturligt nog avgränsning, vilket i många fall innebär en förenkling av den komplexa verklighet vi avser att undersöka. Emellertid är det förenklingar som också hjälper oss att bättre förstå komplexiteten. I detta kapitel avser jag att på ett mycket begränsat utrymme försöka hitta fram till någon sorts kärna av begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet som sedan kan användas i den empiriska analysen.

2.1 Legitimitet

Den omfattande litteratur som behandlar legitimitet påminner oss om att det finns många angreppsvinklar vid en begreppsbestämning.⁷ Trots avsaknad av konceptuell konsensus skulle dock de allra flesta hålla med om att legitimitet är en grundförutsättning för maktutövning. För att ett politiskt system som inte förlitar sig på våld och förtryck ska vara stabilt och fortleva krävs att medborgarna anser den politiska makten och dess institutioner möjliga att rättfärdiga⁸. Det krävs alltså någon form av grundläggande samtycke, någon sorts samhällskontrakt emellan medborgarna⁹. Jürgen Habermas, som länge sysslat med teoretisk begreppsanalys, har uttryckt att en legitim ordning är en sådan som på goda grunder förtjänar erkännande och respekt¹⁰. Legitimitet bör således kräva en gemensam värdemässig bas. Mer konkret betyder detta att även om man inte gillar enskilda beslut eller makthavare godtar man godvilligt dessa eftersom man ställer upp bakom systemet på ett

⁶ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.105-106.

⁷ Se exempelvis Beetham D. & Lord C., *Legitimacy and the European Union*, Longman: London 1998; Beetham D., *The Legitimation of Power*, Humanities Press International Inc.: Atlantic Highlands 1991; Bellamy R. & Castiglione D., "Normative Theory and the European Union: Legitimising the Europolity and its Regime" i L. Tragardh (red) *After National Democracy: Rights, Law and Power in the new Europe*, Hart: Oxford 2001; De Burca G., "The Quest for Legitimacy in the European Union", 59 *MLR* 1996; Weiler J.H.H., "The Transformation of Europe", s.2405-2483, Vol.100 No.8, *YLJ* 1991, även publicerad i *The Constitution of Europe*, s.10-101, Cambridge University Press: Cambridge, 1999.

⁸ Karlsson C. 2001(a) s.104.

⁹ Karlson N. 2001 s.52.

¹⁰ Habermas J. s.178-179.

basalt och principiellt plan. Philippe C Schmitter har något tillspetsad uttryckt att "...legitimacy converts power into authority – *Macht* into *Herrschaft* – and, thereby, establishes simultaneously an obligation to obey and a right to rule"¹¹.

Dessa konstateranden räcker emellertid inte för att tillräckligt adekvat bestämma vad legitimitet är. Först och främst gäller det att erkänna begreppets komplexitet enligt Beetham och Lord¹². Faktorer som regler, normativa ställningstaganden, procedurer och enskilda beslut påverkar alla huruvida ett politiskt system är legitimt. Beetham, som i en tidigare studie undersökt saken, hävdar att det finns tre olika dimensioner av legitimitet: *legal validity*, *justifiability of rules* och *expressed consent*¹³. Dessa delar skiljer sig i kvalitativt hänseende och kan inte klumpas ihop till en enhet. Enligt Beetham härstammar mycket av oklarheten i legitimitetsdebatten inom EU från en ofullständig specificering av vad det egentligen är man talar om¹⁴. För att undersöka hur det står till med legitimiteten inom EU krävs således att vi fastlägger vilken sorts legitimitet vi avser att undersöka.

Jag håller helt och hållet med Beetham om vikten av att bestämma kriterierna av det man vill undersöka innan man börjar själva undersökningen samt att legitimitet är ett flerdimensionellt begrepp. Vid valet av kriterier har jag emellertid istället för Beethams modell fastnat för en modifierad version av Weilers klassiska uppdelning av legitimitet i en formell och en social sida. Anledningen till mitt val är enkel; det är nämligen denna modell som för mig varit mest klagörande och produktiv. Enligt min mening har Weilers uppdelning en mycket värdefull illustrativ funktion, men utan att för den skull tangera gränsen mot en för långt gående förenkling. För att modellen enligt min mening förutom att vara klagörande även ska bli adekvat krävs emellertid att den modifieras.

2.1.1 Formell legitimitet

Enligt Weiler så följer att "...formal legitimacy in institutions or systems implies that all requirements of the law are observed in the creation of the institution or system"¹⁵. I dagens Europa och i Västvärlden i stort så betyder detta att det politiska systemet måste baseras på en demokratisk grund, förutsättande bland annat att all makt utgår från folket och alla människors lika värde. Formell legitimitet uppnås enligt Weiler om systemet skapades genom en demokratisk process¹⁶. I enlighet med denna argumentation kan kriteriet för for-

¹¹ Schmitter P.C. 2001 s.2.

¹² Beetham D. & Lord C. s.5.

¹³ Beetham D. s.15.

¹⁴ A.a. s.15.

¹⁵ Weiler J.H.H. 1999 s.80.

¹⁶ A.a. s.80.

mell legitimitet härledas tillbaka till demokrati men inte längre, vilket för tankarna till Kelsens grundnormsresonemang.

Slutsatsen av ovanstående blir då kortfattat att formell legitimitet är avhängig demokratisk förankring. Men enligt min åsikt är vi ännu inte framme vid en adekvat bestämning av konceptet, även om vi börjar närma oss kärnan. Min tveksamhet föränleds av Weiler själv när han i slutet av resonemanget angående formell legitimitet applicerar detsamma på EU som organisation. Jag väljer att återge hela sammanhanget för att markera betydelsen av konstaterandet: "Thus, in this formal sense, the existing structure and process rests on a formal approval by the democratically elected parliaments of the Member States; and yet, undeniably, the Community process suffers from a clear democracy deficit *in the classical sense outlined above* [min kursivering]¹⁷". Även om Weiler håller fast vid sin modell verkar han alltså inse svårigheten med att hävda att formell legitimitet föreligger endast på den grunden att systemet eller institutionen skapades genom en demokratisk process.

Många legalistiskt sinnade försöker dock anamma Weilers resonemang för att hävda att demokratiprincipen är tillgodosedd inom EU. Argumentationen går i huvuddrag ut på att alla medlemsländer i sig är demokratier, som var väl medvetna om unionens demokratiska brister när de ratificerade fördragen. Som Weiler uttrycker det så har "[p]roposals to give more power to the European Parliament...failed, for a variety of reasons, to survive the democratic process in the Member States"¹⁸. Medlemsstaterna har således inte önskat någon vidare demokratisering av EU och följaktligen borde demokratins krav vara uppfyllda. Legalistiska resonemang av denna typ lider dock enligt min mening en allvarlig brist på realism. Ursprung är ju bevisligen bara *en* del av verkligheten. Att bortse från styrelsesättet ger enligt min mening en ofullständig och felaktig bild av graden av formell legitimitet. Inte ens en formaljuridiskt lagd person bör anse att folkstyret är helt tillgodosett med hänvisning till enbart ursprung och totalt bortseende från arbetssätt. Enligt min uppfattning kan en politisk institution eller politiskt system vara mer eller mindre demokratiskt, d.v.s. erhålla mer eller mindre formell legitimitet. Skalan kan alltså vara sluttande och har inte bara två poler. Min tankegång härstammar ursprungligen från den tidigare omtalade målsättningen att försöka nå längre än till det formaljuridiska. För bakom dess fasad försöker många gömma sig i förhoppningen om att demokratin och dess grundvalar är säkrade.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att formell legitimitet följer graden av demokratisk förankring inom systemet både vad gäller ursprung och arbetssätt.

¹⁷ Weiler J.H.H. 1999 s.80.

¹⁸ A.a. s.80.

2.1.2 Social legitimitet

Weilers definition av social legitimitet lyder "...a broad, empirically determined, societal acceptance of the system"¹⁹. Social legitimitet kan alltså mätas genom en opinionsundersökning bland medborgarna avseende det folkliga förtroendet för det politiska systemet eller den politiska institutionen. Här bortser man alltså helt från hur systemet skapades och på vilka grunder det vilar. Detta synsätt ansluter sannolikt närmare till den uppfattning som gemene man har om vad legitimitet är. Definitionen anknyter också nära till den liberala och demokratiska teorin innebärande att politisk makt ska baseras på opinionens samtycke, vilket präglade det västerländska samhället ända sedan John Lockes tid. När vi tidigare talat om legitimitetens betydelse för politiska institutioners och det politiska systemets stabilitet och fortlevnad har det främst varit med social legitimitet i åtanke. Ett system utan folkligt stöd riskerar att falla och i slutändan störta samman, såvida systemet inte lyckas skydda sig självt genom våld och förtryck²⁰.

Slutsatsen blir kortfattat att graden av social legitimitet kan sägas följa medborgarnas sociala acceptans av det politiska systemet eller den politiska institutionen.

2.2 Demokrati

Demokrati är om möjligt ett ännu vagare begrepp än legitimitet. Diskussionen kring demokrati och olika demokratimodeller har genomsyrat det politiska tänkandet ända sedan demokratins födelse i de grekiska stadsstaterna för över tvåtusen år sedan²¹. Att definiera demokrati utifrån ett så gigantiskt arbetsmaterial är en mycket komplicerad och tidskrävande uppgift. I denna uppsats finns varken tid eller utrymme att gå djupare in på detta område, utan den uttalade uppgiften blir istället att försöka hitta den minsta gemensamma nämnaren. Sidospåren vid begreppsbestämningen får till stor del utelämnas till förmån för empirisk analys med hjälp av ett måhända något stympat begrepp.

¹⁹ Weiler J.H.H. 1999 s.80.

²⁰ Det kan i och för sig diskuteras, mot bakgrund av Sovjetunionens sammanbrott och demokratins utbredning i världen, huruvida ett politiskt system i längden kan förlita sig på våld och förtryck för fortsatt existens.

²¹ För en översikt över demokratins utveckling och demokratimodeller se bland annat: Barry B., *Democracy and Power*, Clarendon Press: Oxford: 1991; Dahl R.A., *Democracy and its Critics*, Yale University Press: New Heaven 1989; Dahl R.A., *On Democracy*, Yale University Press: New Heaven and London:1998; Held D., *Models of Democracy*, Polity Press: Cambridge 1987. Held hävdar bland annat att det går att urskilja inte mindre än sju olika demokratimodeller.

2.2.1 Folkstyre

Vad är då kärnan av demokrati? Även om begreppet är suddigt i den teoretiska diskussionen finns det en etablerad betydelse i vardagligt språkbruk innebärande att demokrati som styrelseform är detsamma som folkstyre²². Med detta avses att människor har inflytande över de beslut som fattas i deras namn. Den demokratimodell som jag anser närmast korrespondera med denna elementära ståndpunkt är den amerikanske statsvetaren Robert Dahls försök att i fem punkter definiera de villkor som måste uppfyllas för att uppnå det som han kallar full proceduriell demokrati²³. Dessa är:

1. *Equality in voting*
2. *Effective participation*
3. *Enlightened understanding*
4. *Control over the agenda*
5. *Inclusion of adults*

Eftersom uppsatsens primära syfte inte är att utreda hur det de facto står till med demokratin inom EU, utan istället att främst undersöka demokratins ställning och funktion i relation till legitimitet och effektivitet krävs det med hänsyn till utrymmesbrist en avgränsning vid valet av undersökningskriterier. Dahl medger dessutom att kraven för en full proceduriell demokrati är mycket högt ställda. Modellen är snarast en idealtypsdefinition, men "...[e]ven if the criteria can never be perfectly satisfied, they are useful in appraising real world possibilities"²⁴. För att kunna genomföra en meningsfull empirisk analys har jag valt att koncentrera mig på de tre första kriterierna som Dahl ställer upp. Kriterierna kan naturligtvis vara föremål för tolkning då de utgör ett abstrakt ramverk. Emellertid tar jag mig friheten att försöka särskilja de för undersökningen mest essentiella och lämpliga.

Equality in voting (politisk jämlikhet²⁵) mellan medborgarna är således grundprincipen enligt Dahl. Fullständigt uppfyllande av politisk jämlikhet skulle dock kräva direktdemokrati, vilket av praktiska orsaker är en smärre omöjlighet i moderna demokratier. Dahl medger detta faktum och frångår sin idealtypsdefinition till att istället utgöra en metod för maktutövning, där *jämlik representation* och *ansvarsutkrävande* kan sägas vara de två huvudkriterierna²⁶.

²² Jmf. Lundström M., "Tre demokratibegrepp i svensk statskunskap" i Berggren N. m.fl (red), *Demokratins konstitutionella val*, City University Press: Stockholm 2001, och då framför allt Bobbio N. som citeras på s.169. Se även Karlsson C. 2001 s.32.

²³ Dahl R.A. 1998 s.37-40. Jmf. även Dahl R.A. 1989 s.108-130; Dahl R.A. 1992 s.62.

²⁴ Dahl R.A. 1989 s.109.

²⁵ Se Dahl R.A. 1992 s.63 för en svensk översättning av begreppen.

²⁶ Dahl R.A. 1989 s.222.

Effective participation (effektiv delaktighet) beskriver Dahl som "...equal and effective opportunities for making their views known to the other members as to what the polity should be"²⁷. Detta kan enligt min mening snarast översättas till *begränsat avstånd mellan styrande och styrda* samt *inflytande i beslutsprocessen*. Draget till sin spets skulle även detta kriterium förutsätta direktdemokrati, som dock av ovan anförda skäl får bortses ifrån. Det ska emellertid finnas lika möjligheter för alla enskilda medborgare att göra sin röst hörd genom olika kanaler. Politiska beslut ska alltså förankras hos medborgarna. *Effektiv* betyder i detta sammanhang att medborgarna ska ha ett reellt inflytande såtillvida att deras delaktighet de facto ger utslag i beslutsprocessen.

Enlightened understanding (upplyst förståelse) uppnås om varje medborgare åtnjuter en möjlighet att inom rimliga tidsaspekter bilda sig en uppfattning om alternativa handlingslinjer och anteciperade konsekvenser av politiska beslut²⁸. Nyckelorden bör vara *tillgång till information* och *allmänna diskussionsforum*. *Transparens i systemet* är ett annat populärt uttryck som ser ut att passa in under detta kriterium.

Sammanfattningsvis kan alltså påstås att en politisk institution eller ett politiskt system är demokratiskt om folkstyret är tillgodosett. För att anse folkstyret tillgodosett i sin tur krävs att ett antal kriterier är uppfyllda; varav bland annat politisk jämlikhet med rättigheter till stöd för allmän och lika rösträtt och att ansvar ska kunna utkrävas tillhör de grundläggande.

2.2.2 Är maktdelning demokrati?

Även ett mycket kortfattat och övergripande försök till begreppsbestämning av demokrati skulle kännas ofullständigt utan att kort säga något om maktdelning som konkurrerande demokratimodell. Maktdelningsbegreppet löper emellertid över ett mycket brett spektrum; alltifrån klassiska maktdelningsläror från Locke, Montesquieu och Tocqueville till dagens modifierade maktdelningsteorier från exempelvis Edgar Grande och Giandomenico Majone. För att undvika ett missförstånd av maktdelningsbegreppet är det mycket viktigt att se skillnaden mellan de klassiska och moderna läroarna, vilket emellertid kräver en viss utveckling av resonemanget. Montesquieus uppdelning i en lagstiftande, verkställande och dömande makt har som bekant haft väsentlig betydelse för demokratins och de politiska systemens utveckling i stort²⁹. Inget hindrar dock enligt exempelvis Majones teori att dessa tre funktioner återfinns inom samma myndighet så länge myndighetens maktområ-

²⁷ Dahl R.A. 1998 s.37.

²⁸ A.a. s.37.

de begränsas, vilket enligt min mening visar på att Majones idéer egentligen har mer att göra med samhällstyrning än maktindelning.

Även om Majone måhända inte är representativ för de mer moderata maktindelningsteorierna, som i närmare grad ansluter till de klassiska teoriernas främsta syfte innebärande att stärka medborgarnas rättigheter, så väljer jag ändå att låta hans teori få stå som typ för modern maktindelningsteori³⁰. Anledningen till detta är hans betydande inflytande på den politiska diskussionen i EU och de avtryck hans idéer i realiteten satt på den europeiska agendan. Utan att föregå senare avsnitt i uppsatsen vill jag redan här påpeka att kommissionens vitbok om styrelseformer enligt min mening i betydande utsträckning "bygger på" Majones maktindelningsteori. Som kuriosas kan även nämnas att Majone ingick i en av de arbetsgrupper som någonstans på vägen mot färdigt manus var delaktiga i utarbetandet av vitboken. Men att dra vidare slutsatser av detta faktum är vanskligt då det är snarast omöjligt att avgöra vad som kom först: hönan eller ägget? Klart är i alla fall att de som låg bakom vitboken kan stödja sig mot Majones teorier; vare sig de ansvariga utgjordes av de politiska kommissionärerna, höga tjänstemän inom kommissionen eller någon kommitté eller arbetsgrupp med avgörande inflytande (!?)

Så hur lyder då Majones "maktdelningslära"? I korthet kan sägas att grundidén består i att majoritetsstyre, en person en röst samt möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande enligt Majone bara är en av flera modeller av demokrati³¹. Den demokratimodell som istället förespråkas bygger på att makten delas och beslutsfattandet sätts mellan en mängd oberoende experter och myndigheter, vilka inte kan bli föremål för något politiskt ansvarsutkrävande³². Makten ska således enligt Majone innehållas av oberoende organ som ska befinna sig utom räckhåll från både den allmänna opinionen, valmanskåren och de förtroendevalda. Som förebild tänker sig Majone institutioner som domstolar, EG-kommissionen och oberoende centralbanker. Dessa institutioners betydelse växer i de flesta demokratiska länder idag, vilket enligt Majone tyder på att allt fler medborgare föredrar professionell omdömesörmåga framför delaktighet genom majoritetsbeslut. Enligt honom finns en uppenbar nackdel med att låta vanliga medborgare, politiska partier och andra intresseorganisationer ha den avgörande makten vid viktiga policybeslut. De förtroendevalda riskerar

²⁹ Nergelius J. 1999(b) s.50-52. Se även Montesquieu C.S., främst s.108-110 i "Om lagarnas anda" i urval och med inledning av Stig Strömholm, City University Press: Stockholm 1998.

³⁰ I Sverige återfinns en av maktindelningsteoriens främsta förespråkare i Joakim Nergelius. Hans övertygelse är att effektiviteten skulle gagnas med ökat inslag av maktindelning på bekostnad av minskat inflytande för majoritetsmodellen. Mot bakgrund av den ökade judikaliseringen i samhället bör domstolarna och olika kontrollorgan enligt Nergelius få ökad makt och parlamentarikerna mindre. Nergelius J. 1999(b) s.46-47. Se hela artikeln "Maktdelningsbegreppet: historia, innebörd och tillämplighet i dagens Sverige" rörande maktindelningbegreppet och en historisk tillbakablick.

³¹ Majone G. 1996 s.285.

³² A.a. s.285-287.

nämligen att engagera sig i "...advertising and position-taking rather than in serious policy-making [and] re-election pressures have serious consequences for the quality of legislation³³. Makten ska således enligt Majone vara frikopplad från alla personliga intressen för att inte bli korrumpad.

Majones syn på samhällsstyrning ger upphov till ett antal frågor om vad maktdelning och demokrati egentligen innebär och vilka värden vi lägger i dessa begrepp; och det verkar finnas skäl att reagera mot vad han anför. Kan verkligen en delning av makten mellan oberoende organ utan folkligt inflytande kallas för demokrati eller maktdelning? Vidare kan man fråga sig *vem* som ska fastställa de målsättningar som ska vara vägledande för experterna i deras beslutsfattande? Majones modell verkar innebära att politiken bör avpolitiserats och de oberoende myndigheterna bara fatta sådana beslut som syftar till att den ekonomiska effektiviteten ökar. Är det då inte mer ärligt att i realismens namn erkänna att demokratin inte behöver upprätthållas på alla områden, till förmån för en anteciperad och önskad ökning av effektiviteten? Majones teknokratiska synsätt på samhällsstyrning avviker enligt min mening i alltför hög grad från de klassiska lärorna för att kvalificeras som maktdelningslära.

2.3 Effektivitet

I jämförelse med demokrati och legitimitet verkar effektivitet vara mindre komplicerat att begreppsmässigt definiera. En snabb titt i ordlistan ger oss förklaringen "verkningsfullhet", vilket emellertid inte ser ut att vara tillräckligt adekvat för sammanhanget. Det blir initialt mer invecklat, men i slutändan mer klagörande, om vi istället tittar närmare på engelskans begrepp "*efficiency*" respektive "*effectiveness*"³⁴. *Efficiency* översätts närmast med "ability to work well without wasting time or resources"³⁵ medan *effectiveness* mer syftar på att uppnå "the intended result or the desired effect"³⁶. Särskiljandet speglar de två olika sidor av effektiviteten som återfinns inom EU och båda begreppen återfinns följaktligen i fördragstexter och andra officiella förklaringar³⁷. Den ena sidan avser ett effektivt beslutsfattande inom EU och dess institutioner, d.v.s. *efficiency*. Den andra delen hänför sig till

³³ Majone G. 1996 s.289.

³⁴ Se Karlsson C. 2001(a) s.272-273 för en diskussion om begreppen *efficiency* och *effectiveness*. Jmf. även Nergelius J. 1998 s.90-94 angående medlemsstaternas ansvar vid en ökad effektivisering av EU:s arbete. Nergelius hävdar bland annat att det till stor del är en ökad effektivisering som alla institutionella reformer syftar till. Nergelius J. 1998 s.90.

³⁵ *The Oxford dictionary of current English*, Della Thompson (red), Oxford University Press: Oxford 1998.

³⁶ Se not 35.

³⁷ Jmf. exempelvis rapporten "*Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement*", European Commission, Brussels, (34) 2000 (framför allt s. 21). För ett ännu mer aktuellt dokument jmf. Laeken-förklaringen.

en effektiv implementering i medlemsländerna av redan tagna beslut och ett verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet, d.v.s. effectiveness. I svenskan får dock effektivitet beskriva båda skeendena. Vad gäller effektivitet inom politiska entiteter så kan begreppet även översättas med förmåga att leverera, eller med andra ord *leveranseffektivitet*. Enligt min mening utgör detta begrepp en sorts samlings- eller paraplybegrepp för både efficiency och effectiveness³⁸.

Det är angeläget att vid en analys av effektiviteten inom EU kunna hålla isär olika aspekter av effektivitetsproblematiken för en ökad förståelse. För att illustrera att så är fallet kan vi göra tankeexperimentet med en utveckling mot en kraftig maktökning för kommissionen och utvidgat majoritetsförfarande i rådet, vilket enligt många skulle medföra ökad beslutseffektivitet. Det kan dock enligt min mening ifrågasättas om det även skulle innebära effektivitetsvinster avseende medlemsstaternas effektiva implementering av besluten och det slutliga resultatet. Vad skulle exempelvis effekten bli för den så kallade lojalitetsplikten vid kraftigt minskat inflytande för medlemsstaterna³⁹?

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att effektivitet i politiska sammanhang bör ses tvådimensionellt: en dimension varande systemets beslutsförmåga och den andra förmågan att genom dessa beslut uppnå önskat resultat. En förbättring av effektiviteten i ett eller båda leden leder till ökad leveranseffektivitet.

³⁸ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.272-273 som begagnar en något annorlunda terminologi när han som samlingsbegrepp använder "problem-solving capacity".

³⁹ Se vidare avsnitt 5.1, 5.2.

3 Unionsproblemet

Precis som Sverker Gustavsson fastslår gäller för unionsproblemet att hur vi väljer att tolka detsamma anger i vilken riktning vi söker dess lösning⁴⁰. Ser vi problemet främst som en brist på demokrati inriktar vi oss på att diskutera möjligheterna att demokratisera Europeiska Unionen. Ser vi istället problemet som bristande legitimitet - i betydelsen utebliven bred, social acceptans från medborgarna av systemet - inriktar vi oss på lösningar som skulle stärka det folkliga stödet. Hur medlemsstaternas regeringar ser på det grundläggande unionsproblemet är inte helt tydligt, då de anger ett antal brister och botemedel. Det kan i och för sig vara så att det krävs lösningar som går i olika riktningar, men då gäller det också att öppet medge att de olika handlingslinjerna har en uppenbar inverkan på varandra. Det är dags att debatten också från officiellt håll intar en mer nyanserad hållning med hänvisning till sakförhållanden som att legitimitet inte är detsamma som demokrati, att vi kan tvingas prioritera mellan demokrati och effektivitet samt att de olika institutionerna kan antas agera i egenintresse. En fruktbar debatt kräver klarspråk och ställningstaganden.

I detta kapitel avser jag att definiera det grundläggande unionsproblemet som jag ser det; att det finns brister i både den formella och sociala legitimiteten avseende EU. Uppdelningen i formell och social legitimitet motsvarar enligt min åsikt de två grundläggande sidor som finns av en politisk enhet och som systemets överlevnad bygger på. Den formella delen motsvaras av den demokratiska förankringen och den sociala av medborgarnas acceptans av systemet. Demokratins funktion bör vara att fungera som ram för att tillgodose grundläggande principer som alla människors lika värde och att makten utgår från folket. Medborgarnas sociala acceptans är en förutsättning för en långvarig fortlevnad för varje politiskt system, men teoretiskt sett oberoende av ett demokratiskt styrelseskick. Effektivitet, öppenhet, delaktighet, välbefinnande, säkerhet och trygghet å sin sida kan enligt min mening uppfattas som beståndsdelar av den sociala legitimiteten. Reformen i syfte att exempelvis öka effektiviteten på vissa områden kan innebära ökad social legitimitet. Effektivitet *i sig* är dock inget övergripande värde som den politiska enheten bygger på, utan utgör en av alla byggstenar som tillsammans bildar det politiska systemet. Eventuella brister i den formella och sociala legitimiteten är således de huvudsakliga problem som unionen måste tampas med. Mina ställningstaganden tar sin utgångspunkt i den oro som uttryckts från officiellt håll avseende unionens brister och som jag redan i det inledande avsnittet beskrivit. Min första målsättning är att undersöka om regeringarnas och kommissionens farhågor är befogade.

⁴⁰ Jmf. Gustavsson S. 2002 s.1

3.1 Bristande formell legitimitet

Vid alla former av undersökningar är det viktigt att ha ett ramverk med givna kriterier att tillgå vid analysen av objektet. Undersökningen sker mot bakgrund av det givna analytiska ramverket och på så sätt framträder resultatet. I det föregående kapitlet gjorde jag ett försök att definiera ett för denna uppsats användbart ramverk innehållande begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet. Min målsättning var att i detta initiala skede betrakta dessa begrepp utan att göra någon direkt koppling till dess funktion i EU, även om det av naturliga skäl är svårt. Så skedde mot bakgrund av att det i debatten framförts åsikter att EU inte kan ställas mot och jämföras med våra traditionella uppfattningar om ett politiskt system, demokrati, legitimitet etc. Det är en etablerad åsikt att EU är ett så kallat "sui generis", d.v.s. en skapelse i sitt eget slag⁴¹. Sui generis- resonemanget har onekligen en viss poäng, men vad jag vänder mig mot är att det utesluter jämförelser med redan existerande stats- och förbundsstater och utarbetad politisk teori inkluderande begreppen demokrati och legitimitet. Att EU inte skulle kunna vara föremål för jämförelse implicerar nämligen att densamma inte heller kan kritiseras. Sverker Gustavsson går ett steg längre och hävdar att de forskare som anlägger ett sui generis-perspektiv medvetet eller omedvetet har politiska motiv för en sådan hållning⁴². Perspektivet skulle enligt Gustavsson speciellt tilltala anhängare till idén om unionen som ett historiskt givet projekt, som kräver en fortgående integration utan att processen hotas att bromsas upp av några idépolitiska diskussioner. För egen del ser jag även en stor fara ligga i risken att demokrati som fenomen knyts till nationalstaten.

Som vi tidigare sett kan formell legitimitet översättas med graden av demokrati inom systemet både vad gäller ursprung och arbetssätt. Med stöd av det analytiska ramverket som utvecklades i kapitel 2 har jag först för avsikt att undersöka den formella legitimiteten vad gäller ursprung, d.v.s. skapades EU genom en demokratisk process och är det demokratin som utgör grunden för unionen? Att stanna där är emellertid att göra det lite väl enkelt för sig. Formell legitimitet är enligt min mening inte frikopplat från hur arbetet inom organisationen sköts och jag går följaktligen vidare med att undersöka vad som brukar kallas "det demokratiska underskottet". Detta, som många andra delar i uppsatsen, skulle kunna ta hela arbetets utrymme i anspråk mot bakgrund av det omfattande diskussionsmaterial som existerar. Av naturliga skäl kan bara en bråkdel av det befintliga stoffet kommenteras.

⁴¹ Jmf. bland annat Bernitz U. & Kjellgren A. s.296; Nergelius J., 1999(b) s.344-353.

⁴² Gustavsson S. 1998(b) s.175.

3.1.1 Ursprung

Som Weiler påpekar så verkar den formella legitimiteten vad gäller ursprung uppfyllas eftersom "...the Treaties establishing the Community, which gave such a limited role to the European Parliament, were approved by all the national parliaments of all the founding Member States and subsequently by the parliaments of ...acceding Member States"⁴³. Beslutet om medlemskap har alltså fattats i demokratisk ordning inom varje medlemsland, vilket enligt Weiler skulle vara tillräckligt för att anse att EU vilar på en demokratisk grund.

Även om besluten fattades i en demokratisk ordning kan emellertid frågan om ursprung ses ur en något annorlunda synvinkel. Om vi erinrar oss Weilers definition innebärande att "... all requirements of the law are observed..." så krävs exempelvis att grundlagen följs. Vad jag syftar på rör spørgsmålet om den nationella suveräniteten och gemenskapsinstitutionernas kompetens. Frågan blir om det är demokratiskt försvarbart enligt medlemsstaternas grundlagar att överlåta kompetens i den grad som länderna gjort till en organisation som EU? För att kunna ge ett svar måste vi se till de gemenskapsrättsliga institutionernas kompetens som finns reglerad i de grundläggande fördragstexterna. Den yttersta ramen för institutionerna att anta gemenskapsrättsliga normer utgörs alltså av den potentiella normgivningskompetens som man blivit tilldelade av medlemsstaterna⁴⁴. Någon kompetenskompetens föreligger alltså inte med detta synsätt och den reella makten anses fortfarande finnas kvar i det demokratiska nationella parlamentet. Emellertid har de gemenskapsrättsliga institutionerna successivt utökat sin exklusiva lagstiftningskompetens på bekostnad av de nationella parlamentens lagstiftningskompetens, vilket brukar förstås som principen om spärrverkan⁴⁵. Även genom konstitutionella förändringar i fördragen de senaste 15 åren har institutionernas makt ökat, samtidigt som medlemsländerna accepterat denna utveckling.

Frågan om staterna inte ger upp något av sin suveränitet utan fortfarande, även efter Maastrichtförhandlingarna och Unionsfördragets tillkomst, så att säga "provisoriskt" lånar ut en del av den formella legitimiteten hade den tyska författningsdomstolen att ta ställning till i det så kallade Brunner-målet⁴⁶. Vad domstolen skulle besvara var på vilka grunder man kunde anse det förenligt med den i Tyskland grundlagsfästa demokratiprincipen att överlåta kompetens till unionen i den omfattning som Unionsfördraget innebar? Svaret blev att domstolen godkände ratificeringen och ansåg att bildandet av de Europeiska Unionen var förenlig med kravet på demokrati i den tyska grundlagen under villkor att kriterier-

⁴³ Weiler J.H.H. 1999 s.80.

⁴⁴ Cramér P. 1998 s.60.

⁴⁵ A.a. s.59.

na marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet var uppfyllda. Angående kravet på marginalitet så ansåg domstolen att så länge ("so lange") Europaparlamentet inte utgör bas för unionen så kan en tillräcklig del av den tyska, demokratiska folkviljan urskiljas och gränsen skulle således inte vara överskriden i och med Unionsfördraget. Kravet på förutsebarhet skulle vara uppfyllt i och med att unionen inte är någon stat med egen grundlag och den har således ingen kompetenskompetens. Medlemsstaterna har lånat ut sin suveränitet genom att i fördraget tilldela de gemenskapsrättsliga institutionerna legislativ, administrativ och judiciell kompetens. Ministerrådet kan inte gå utanför av vad som täcks av anslutningslagen i medlemsstaten och således uppnås förutsebarhet. Det sista kravet gäller möjligheten till återkallelse av den utlånade suveräniteten. Enligt domstolen följer gemenskapsrättens giltighet i Tyskland av den nationella anslutningslagen och inte på grund av någon inneboende karaktär hos själva gemenskapsrätten. Anslutningslagen (1994:1500) är en vanlig lag och kan alltså upphävas genom ett beslut i parlamentet. Även om Tyskland slutit fördraget på obegränsad tid och med intentionen att vara permanent medlem så innebär detta, enligt domstolen, fortfarande att medlemsstaterna är fördragens herrar och att Tyskland "...could also ultimately revoke that adherence by a contrary act"⁴⁷

Vad gäller de svenska förarbetena till anslutningslagen för EU så återger dessa nästan ordagrant den tyska författningsdomstolens resonemang⁴⁸. Enligt texten vilar den svenska bundenheten till EU alltså på anslutningslagen, vilken kan upphävas genom ett riksdagsbeslut. Sverige och Tyskland är dock inte ensamma om denna inställning. Istället torde enligt min mening flertalet politiker i Europas länder idag resonera som den tyska författningsdomstolen. Man kan dock inte låta bli att hypotetiskt undra vilken inställning som hade anförts av Sverige om inte det tyska domstolsutslaget hade kommit så lägligt i tiden?

Enligt nationella konstitutionella regler förbehålls således en rätt till uppror mot de gemenskapsrättsliga institutionerna. Priset för en sådan handling skulle däremot sannolikt bli väldigt högt, både rent ekonomiskt och politiskt. Vad som skett är alltså att det, som Per Cramér uttrycker det, har bildats "...en form av 'terrorbalans' mellan medlemsstaterna och de gemensamma institutionerna"⁴⁹. Det kan spekuleras i om det mot bakgrund av politiska realiteter fortfarande går att hävda, som den tyska författningsdomstolen gör, att samarbetet är marginellt, förutsebart och möjligt att återkalla? Är inte detta ett väl formalistiskt synsätt? Accepterar man emellertid den tyska författningsdomstolens resonemang om att länderna är fördragens herrar samt att det i realiteten finns en möjlighet till uppror mot

⁴⁶ Redogörelsen bygger på avgörandet återgivet i *CMLR*, s.57-109, 11 januari 1994; samt domen kommenterad i Gustavsson S. 1998(a) s.100-105 och i Nergelius J. 1999(b) s.344-353.

⁴⁷ Grund 55, s.91, *CMLR* 11 januari 1994.

⁴⁸ Jmf prop. 1994/95:19, 1993/94 KU21.

⁴⁹ Cramér P. 1998 s.60.

överstaten kan inte sägas annat än att den formella legitimiteten är stark i fråga om ursprung. Formaljuridiskt är folkstyret i så fall tillgodosett i denna del.

3.1.2 Arbetssätt

Genom att gemenskapsrätten fått företräde framför den nationella rätten har EU antagit federala karaktärsdrag som det egentligen inte sägs något om i fördragstexterna. Utvecklingen dit har letts av EG-domstolen som genom sina avgöranden tolkat målsättningsparagrafer och lojalitetsplikter hos medlemsländerna till att resultera i den speciella struktur som EU idag antar⁵⁰. Att gemenskapsrätten och EU som organisation i slutändan erhållit den betydande position som de idag innehar beror i hög grad på den lojala tillämpningen hos medlemsländerna av det gemenskapsrättsliga systemet såsom domstolen tolkat detta. Den successiva utvidgningen av institutionernas exklusiva kompetens att reglera har gjort att de nationella parlamentens kompetens har minskat i motsvarande mån. Detta brukar som redan påpekats beskrivas som principen om spärrverkan⁵¹. Att makten ökat hos de institutionella organen i EU har emellertid inte motsvarats av att demokratiska strukturer byggts upp i ekvivalent nivå⁵².

Ministerrådet och kommissionen är sammansättningar vars auktoritet inte härleds ur de europeiska valen utan från nationella regeringar och parlament i de olika medlemsländerna. Den begränsade kontroll som medborgarna har över rådet är bara indirekt och då riktad mot den nationella regeringsrepresentanten och inte mot rådet som organ⁵³. Europaparlamentet, vilket är det enda organ som medborgarna får ta ställning till genom direkta val, har i jämförelse med vad som normalt avses med ett parlament begränsat inflytande. Under senare år har dock parlamentets makt ökat i och med medbeslutandeproceduren i art. 251 och att parlamentets samtycke krävs i fler fall än tidigare⁵⁴. Detta har föranlett vissa forskare att hävda att det så kallade "demokratiska underskottet" till stor del är avhjälpt i och med att parlamentet efter Amsterdamfördraget skulle vara jämställt med rådet som lagstiftare⁵⁵. Mycket tyder emellertid på att så inte är fallet. I takt med utvidgningen av medbeslutandeproceduren har nämligen rådet valt att i mycket större utsträckning än tidigare delegera till kommissionen att ansvara för antagande av kompletterande lagstift-

⁵⁰ Wiklund O., *JT* 1994/95 s.334. För en omfattande översikt över EG-domstolen se Wiklunds avhandling *"EG-domstolens tolkningsutrymme – om förhållandet mellan normstruktur, kompetensfördelning och tolkningsutrymme i EG-domstolen"*, Norstedts Juridik: Stockholm 1997. Att EG-domstolen tog på sig denna roll speglar uttalandet att "...the judges had 'une certaine idée de l'Europe' of their own, and it was this idea which has been decisive and not arguments based on legal technicalities of the matter" gjort av den mycket inflytelserike f.d domaren i EG-domstolen Pierre Pescatore, s.157, "The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law", s.157-177, *ELR* 1983.

⁵¹ Se avsnitt 3.1.1.

⁵² Se exempelvis Lord C. 1998 s.11; Weiler J.H.H. 1995 s.8; Weiler J.H.H. 1997 s.150.

⁵³ Steiner J. & Woods L. s.37.

⁵⁴ Jmf. exempelvis artikel 7 och 49 i UF.

ning. Anledningen skulle enligt Carl Fredrik Bergström vara ett försök från rådet att motverka parlamentets ökade befogenheter genom att "[k]ravet att kommissionen samarbetar med kommittéer vars medlemmar utses och instrueras av respektive regering säkerställer att rådet alltid har sista ordet"⁵⁶. Europaparlamentet är utan representanter i både kommittéer och arbetsgrupper och saknar således något avgörande inflytande i lagstiftningsproceduren. Emellertid har både Europaparlamentet och kommissionen reagerat mot ministerrådets val av lagstiftningsprocedur. Europaparlamentet känner sig av naturliga skäl förbigånget och hävdar att agerandet är ett allvarligt hot mot det demokratiska inslaget i EU⁵⁷. Enligt Bergström är det uppenbart att rådet försöker minska Europaparlamentets inflytande då det inte råder något tvivel om att rådet ofta antar lagstiftning som innebär att viktiga frågor utelämnas hellre än att godta Europaparlamentets krav⁵⁸. Vad gäller kommissionens negativa inställning till förfarandet så kan kort nämnas att kritiken hänförs sig till att man i så stor utsträckning tvingas samarbeta med kommittéer och arbetsgrupper med nationell förankring. Kritiken formuleras mer utförligt i kommissionens vitbok "European Governance" som granskas senare i framställningen under avsnitt 5.1.

Allt som allt kan således konstateras att den avgörande makten finns hos regeringarna gemensamt, samtidigt som dessa inte kan utkrävas något samlat ansvar. Betydelsen av den bristande möjligheten till ansvarsutkrävande av de politiker som innehar den lagstiftande makten har ökat i takt med att fler och viktigare beslut överförts till supranationell nivå. Det jag främst avser är naturligtvis centraliseringen av makten över den gemensamma marknaden och framför allt myntet. Med bildandet av myntunionen EMU bestämde sig de ledande politikerna inom medlemsländerna för att göra valutan gemensam och skapa en oberoende europeisk centralbank. Även om EMU projektet faller utanför denna framställning så kan man inte bortse från dess inverkan på frågor om legitimitet, demokrati och effektivitet i EU och ämnet kräver således en liten utvikning. För att skapa sig en bild av vad valutaunionen innebär är det givande och illustrerande att erinra sig den välkända så kallade "integrationstrappan", vilken lanserades av Bela Balassa redan på 1960-talet⁵⁹.

⁵⁵ Nergelius J. 1999(b) s.345.

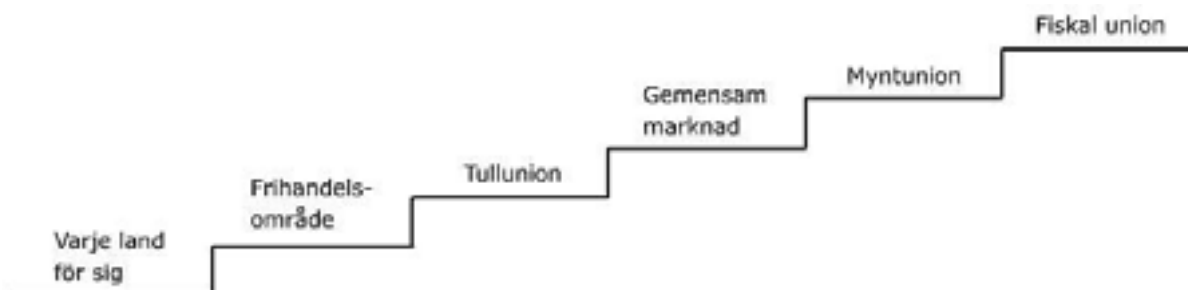
⁵⁶ Bergström C. F. s.176.

⁵⁷ A.a. s.176.

⁵⁸ A.a. s.176.

⁵⁹ Se Balassa B., Towards a Theory of Economic Integration, Kyklos 16, 1-17, 1961.

Figur 1: Integrationstrappan.



Trappan har sex steg som symboliserar hur långt den ekonomiska integrationen har nått länderna emellan. Europeiska Unionen håller precis som bäst på att förverkliga det fjärde steget med gemensam marknad och är i och med myntunionen även på väg att klättra till det femte. Det sista och sjätte steget utgörs av en fiskal union; men att nå dit finns det idag inget stöd för bland medlemsländerna⁶⁰.

Meningen med myntunionen är att penningpolitiken inte ska kunna påverkas av vare sig medlemsländerna eller unionen när ECB gjorts oberoende, vilket är tänkt att resultera i en stabilare penningpolitik för unionen som helhet och i slutändan gynna alla medlemsländer. Men oberoendet kan också ses som ett problem. Som Michael Newman uttrycker det så följer att "...the independence of the European Central Bank will limit the possibilities of intervention by the governments or European Parliament at the EU level [and this]...could weaken democratic control of economic policy within the member states without establishing any new form of European political intervention⁶¹. Enligt de allra flesta bedömare kommer det faktum att valutan inte längre kan variera innebära påfrestningar på medlemsländer som befinner sig i ekonomisk regression⁶². Med påfrestningarna ökar sannolikt trycket på ett införande av en överstatlig skatte- och utgiftspolitik som kompensation för exempelvis ökad arbetslöshet och andra utgifter i de drabbade länderna. För att motverka den utmålade utvecklingen mot en fiskal union bildade medlemsstaterna den så kallade "stabilitetspakten", som innebär att alla medlemsstater avhåller sig från att undsätta drab-

⁶⁰ Gustavsson S. 1998(b) s.204-205.

⁶¹ Newman M. s.1.

⁶² Gustavsson S. 1998(b) s.204.

både länder⁶³. Medlemsländerna måste själva ta ansvar för sina problem inom sina egna nationella budgetar. Tanken är således en överstatlig politik på området för den gemensamma marknaden och myntet, men inte på områden som innebär en omfördelning av resurser för att man eventuellt kan komma att vilja kompensera regionalt och nationellt för den förda finansiella politiken. Enligt kritikerna finns risken att stabilitetspakten inte håller, vilket naturligtvis skulle få konsekvenser inte bara för EMU projektet utan för hela integrationsprojektet i stort. Än så länge är det anförda bara ett tänkbart scenario, men likväl ett scenario som sannolikt föresvävat de flesta europapolitiker. Valutaunionen innebär en betydande överflyttning av makt från medlemsländerna till ett oberoende organ som ECB och den demokratiska kontrollen av finanspolitiken minskar drastiskt. Enligt vissa är det själva meningen, enligt andra ytterligare en demokratisk förlust främst vad gäller den bristfälliga möjligheten till ansvarsutkrävande.

Sammanfattningsvis vad gäller Dahls första kriterium "*equality in voting*" och då med avseende på ansvarsutkrävande så tvingas vi konstatera att EU inte lyckas uppfylla kraven. EU fungerar som en överstatlig organisation i och med gemenskapsrättens företrädare, men med nära på all maktutövning av organ som inte kan avkrävas ett samlat ansvar. Det råder ergo en asymmetri mellan makt och ansvar⁶⁴. Med den andra delen, d.v.s. jämlik representation i betydelsen "en person en röst", så ser det inte bättre ut. Röstfördelningen i både parlamentet⁶⁵ och rådet⁶⁶ visar på en avsevärt ojämlik fördelning med en kraftig överrepresentation för de mindre medlemsstaterna. Som exempel kan ges att vad gäller Tyskland så representerar varje parlamentsstol 826 000 invånare, vilket står i stark kontrast mot Luxemburg med 67 000 invånare representerade per stol.

Låt oss gå vidare genom att undersöka Dahls andra kriterium innebärande "*effective participation*". Det ter sig som en tämligen självklar ståndpunkt att storleken på EU som politisk enhet i jämförelse med en enskild medlemsstat har en negativ inverkan på avståndet mellan styrande och styrda⁶⁷. Detta förhållande leder till svårigheter för den enskilde medborgaren att göra sin röst hörd och få inflytande i beslutsprocessen. Direkt och effektiv delaktighet genom så kallad "direkt demokrati" är naturligtvis en praktisk omöjlighet i nästan alla moderna demokratier, vilka istället tillämpar representativ demokrati. Men att er-hålla en *effektiv* indirekt representation inom EU, i jämförelse med ett medlemsland, är emellertid begränsat av ovan anförda skäl rörande Europaparlamentets begränsade inflytande samt rådets och kommissionens ovalbarhet. Att partigrupperingen inom Europa-

⁶³ Se främst artikel 103, 104 RomF. Jmf. även rådets beslut 96/736/EG och "Slutsatser från Europeiska Rådets möte i Dublin, Bulletin 12-96 punkt I.3.

⁶⁴ Jmf. exempelvis Gustavsson S. 2002 s.7; Weiler J.J.H. 1995 s.8; Weiler J.H.H. 1997 s.152.

⁶⁵ Artikel 190 RomF.

⁶⁶ Artikel 205 RomF.

parlamentet ännu inte är i det närmaste ekvivalent med den på nationell nivå försvårar vidare för olika samhällsgrupperingar att över gränserna kunna påverka europapolitiken⁶⁸. De alternativa vägar som då står till buds för medborgarna är bland annat att genom lobbying försöka påverka beslutsfattarna inom EU. Huruvida lobbying är en god form av demokrati faller utanför ramen för den föreliggande framställningen och ska därför lämnas därhän. Men att alla inte har samma möjlighet att deltaga i denna typ av verksamhet borde kunna konstateras utan vidare. Sammantaget blir slutsatsen att EU:s struktur har svårt att möta kraven på en effektiv delaktighet.

Det tredje av Dahls kriterier som jag valt att behandla rör medborgarnas tillgång till information och allmänna diskussionsforum. Även transparensen i systemet är av betydelse vid en bestämning av möjligheten inom EU till vad Dahl kallar "*enlightened understanding*". En ökad öppenhet har länge figurerat i officiella dokument rörande önskvärda förbättringar och den svenska offentlighetsprincipen har i debatten av svenska politiker framhållits som en riktlinje att sträva efter. Resultatet hitintills har dock varit måttligt. Mats Melin och Göran Schäder karakteriserar de europeiska reglerna för offentliggörande av handlingar som motsvarande halva den svenska offentlighetsprincipen⁶⁹. Vidare har offentliga sammanträden och debatter till största delen tagit plats i Europaparlamentet och inte där de flesta och viktigaste besluten tas vilket är vid rådssammanträdena⁷⁰. I ministerrådet råder fortfarande en omfattande sekretess, vilket får anses utgöra ett hinder för ett uppnående av grundläggande demokratikrav. Europaparlamentet har vidare inte utvecklats till det centrum för europeisk politisk debatt som från officiellt håll varit målsättningen⁷¹. Även om medborgarna inte har en adekvat möjlighet att med unionens eget material skapa sig en uppfattning kan man tänka sig att de istället kan få information genom massmedierna om vad som händer. Detta försvåras emellertid av att det saknas genuint europeiska massmedier som når ut till alla medborgare inom EU⁷².

Allt som allt verkar det således enligt min mening fortfarande vara svårt att få tillgång till relevant information och systemet lider överlag av intransparens⁷³. Att alla medborgare inom EU skulle ha en adekvat och jämställd möjlighet till "*enlightened understanding*" får mot bakgrund av det anförda besvaras nekande och även det sista av Dahls kriterier framstår som ouppnået.

⁶⁷ Jmf. Weiler J.H.H. 1997 s.151.

⁶⁸ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.79-84.

⁶⁹ Melin M. & Schäder G. s.99-100.

⁷⁰ Nergelius J. 1998 s.214.

⁷¹ A.a. s.57-58.

⁷² Gidlund J. s.42.

3.2 Bristande social legitimitet

För att undersöka hur det står till med den sociala acceptansen av EU hos medborgarna finns ett antal olika handlingsalternativ. Vi kan exempelvis börja med att konstatera som Sverker Gustavsson gör att det förhållandet att man från officiellt håll, d.v.s. från kommissionen och stats- och regeringscheferna, uttrycker en oro över medborgarnas alienation och minskade stöd i förhållande till unionen och dess institutioner gör den till ett politiskt faktum⁷⁴. Och det saknas sannerligen inte exempel på uttalade farhågor. I kommissionens vitbok går exempelvis att läsa att "...people increasingly distrust institutions and politics or are simply not interested in them...[which is]... particularly acute at the level of the European Union"⁷⁵. Vidare anser man att medborgarna "... no longer trust the complex system to deliver what they want"⁷⁶. Men kan man mot bakgrund av dessa uttalanden säga att EU står inför en social legitimitetskris?

3.2.1 EU:s tillkortakommanden och folkligt missnöje

Det finns en del händelser och tecken som brukar anföras till stöd för en sådan uppfattning. Låt oss gå tillbaka till tidpunkten för Unionsfördragets tillkomst i Maastricht 1992. Men inte till själva förhandlingarna utan istället till efterspelet som följde. Enligt Weiler var "...the reaction in the European street ranging from fear and hostility through confusion and incomprehension to indifference and outright apathy"⁷⁷. Folkomröstningarna om Unionsfördraget i Danmark och Frankrike brukar framhållas som det främsta beviset på ett folkligt missnöje med gemenskapen. Danskarna röstade i en första omgång "nej" medan fransmännen med bara en procents marginal röstade för. Att det behövdes två omröstningar för att få med danskarna i den fortsatta integrationen var måhända ingen större sensation. Men att fransmännen ställde sig så avogt till fortsatt fördjupning av samarbetet mellan de europeiska länderna var nog en överraskning för de flesta. Enligt Weiler hade de folkliga reaktionerna inte särskilt mycket att göra med själva fördraget i sig, utan var istället ett uttryck för "...a growing disillusionment with the European construct as a whole the

⁷³ För en utförlig diskussion se exempelvis: Karlsson C. 2001(a) s.57-75; Österdahl I. "Openness v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union", s.336-356, *ELR*, Vol.23 No 4 1998. Jmf. även Weiler J.J.H. 1995 s.9; Weiler J.H.H. 1997 s.151.

⁷⁴ Gustavsson S. 2002 s.3.

⁷⁵ *European Governance – a white paper* s.3. Nedan refererad till som "Vitboken".

⁷⁶ Vitboken s.7.

⁷⁷ Weiler J.H.H. 1997 s.150.

moral and political legitimacy of which were in decline”⁷⁸. Weiler ansåg vidare att en stor del av missnöjet bottnade i att den individuella europeiske medborgarens inflytande minskat drastiskt parallellt med att unionen växt.

Bakslagen för unionen i Danmark och Frankrike följdes nära ett decennium senare av vad som i debatten gått under benämningen ”the Irish no”. I en folkomröstning om ratificerandet av Nice-fördraget blev resultatet negativt. Bland orsakerna till utslaget brukar främst anges den överhettade irländska ekonomin, med dubbelt så hög inflation som genomsnittet bland medlemsländerna⁷⁹. Vilket passar illa med räntenivåer fastlagda av den nya centralbanken ECB och konjunkturen i övriga EU. Kopplingen till den sociala acceptansen är dock osäker att fastställa enbart utifrån dessa händelser.

Detta leder oss in på det minst sagt katastrofala valdeltagandet i Europavalen. De allmänna valen till parlamentet har pågått sedan 1979 och har överlag tilldragit sig ett svagt intresse. Vid valen 1994 deltog bara 57 procent av den totala väljarkåren och 41,6 procent av de svenska väljarna. Den negativa trenden fortsatte med valen 1999 då inte ens hälften av den totala väljarkåren gjorde bruk av sin rösträtt och bara 39 procent i Sverige⁸⁰. Mot bakgrund av att röstningen i Belgien, Grekland och Luxemburg var obligatorisk får en uppskattning av intresset för valen skrivas ner ytterligare⁸¹. Huruvida valdeltagande är ett adekvat riktmärke för den sociala acceptansen kan naturligtvis diskuteras. Enligt min mening går det dock utan vidare att sträcka sig så långt som att påstå att det finns ett samband mellan lågt valdeltagande och en utbredd brist på engagemang och intresse för unionen. Weiler går ett steg längre när han påstår att ”...no one who votes in the European elections has a strong sense at all of affecting critical policy choices at the European level, and certainly not of confirming or rejecting European governance”⁸².

Det skulle även kunna tänkas att den sociala legitimiteten påverkats negativt av EU:s faktiska tillkortakommanden under 1990-talet. Trots en relativt lång period av högkonjunktur förblev arbetslösheten hög inom unionen⁸³. Vidare får det utdragna kriget i f.d. Jugoslavien ses som ett misslyckande. Särskilt i ljuset av EU:s mycket långtgående ambitioner om att i framtiden kunna spela en framträdande fredsbevarande roll i världen. Att då inte lyckas bättre på sin ”egen bakgård” leder högst sannolikt till minskat förtroende. Ytterligare en omständighet som troligtvis påverkat trovärdigheten negativt var avslöjandet om maktmissbruk i kommissionen. Efter anklagelser om vänskapskorruption tvingades – inför hotet

⁷⁸ A.a. s.150.

⁷⁹ Scharpf F. 2000(a) s.10; Scharpf F. 2001 s.5.

⁸⁰ Europavalet, Juni 1999. s.4

⁸¹ A.a. s.21, 28.

⁸² Weiler J.H.H. 1995 s.8.

av en misstroendeomröstning – den dåvarande ordföranden i kommissionen Jacques Santer låta hela kommissionen avgå kollektivt. Slutligen måste vi även notera det faktum att Europeiska rådets möten under 2000-talet i mycket hög grad förknippats med våldsamma protester och omfattande förstörelse. Det politiska våldet i samband med mötena chockade, om inte Europa, så i vart fall Sverige.

3.2.2 Opinionsundersökningar

Borde vi inte efter dessa kompletterande konstateranden slutligen kunna dra slutsatsen att EU står inför en social legitimitetskris? Även om en hel del pekar i den riktningen är det vanskligt att på ovanstående grunder måhända dra förhastade slutsatser. Att de senaste årens möten omhulldats av våldsamma protester från tusentals personer säger exempelvis inte särskilt mycket om vad övriga cirka 376 miljoner inom unionen anser. Likaså kan folkomröstningarna i Danmark och Frankrike om Unionsfördraget ges en annan tolkning än den som görs av Weiler⁸⁴. Man kan exempelvis ifrågasätta hur mycket valresultatet påverkades av utseendet på de sittande nationella regeringarna, om väljarna bara sa "nej" till Unionsfördraget men kanske "ja" till gemenskapen som den var innan Maastrichtförhandlingarna samt om dessa två länder verkligen är representativa för EU i stort?

Svårigheten med att undersöka den sociala legitimiteten ska inte underskattas. Det finns ett antal faktorer som komplicerar det deduktiva förfarandet, varav några av dem redan omtalats i det föregående. Ett semantiskt betingat problem vad gäller undersökningen rör förhållandet mellan att *stödja* något eller att *acceptera* detsamma. Vid mätningen av social legitimitet ska det enligt den tidigare genomförda definitionen vara den sociala *acceptansen* som ska vara avgörande. Medborgarna behöver således inte vara positivt inställda till EU. Det räcker att de accepterar systemet i stort. Distinktionen blir extra viktig vid utvärderandet av opinionsundersökningar rörande stödet för EU. I dessa sker nämligen till övervägande del uppdelningen i tre grupper: "positive", "negative" och "indifferent". Den mest adekvata beräkningen bör således utgå ifrån gruppen "negative", även om det antal som anger sig vara likgiltiga naturligtvis utgör en indikationsfaktor av betydande mått. Givande i sammanhanget är även att begrunda Elias Bergs ord angående problemet med att utvärdera den sociala legitimiteten: "Public disapproval of politicians [...] can easily be mistaken for a denial of their legitimacy, when it is in fact directed against their wisdom and not their right to decide"⁸⁵.

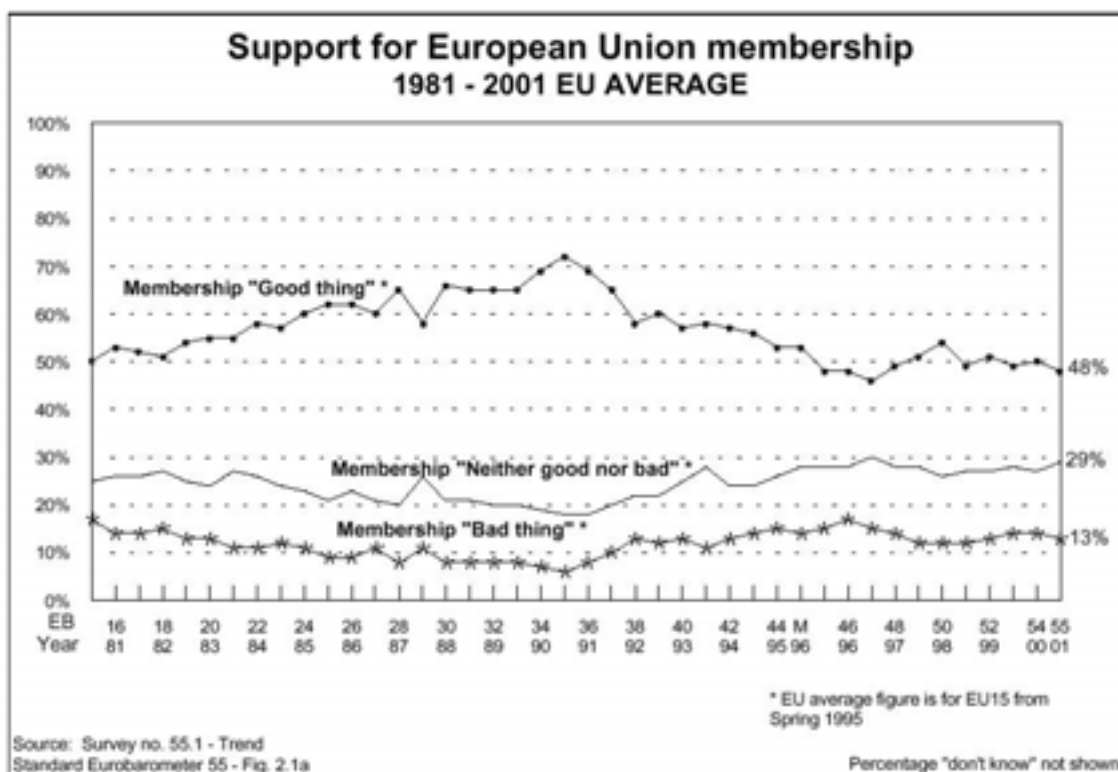
⁸³ Gustavsson S. 2001 s.46.

⁸⁴ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.110.

⁸⁵ Berg E. s.22.

Det enligt min mening säkraste sättet att få kunskap om den sociala legitimiteten är att utgå från en opinionsundersökning. Även dessa har naturligtvis sina nackdelar, men väl utförda och med ett tillräckligt omfattande underlag kan de ge oss en någorlunda överensstämmande bild av verkligheten. Inom EU är den mest etablerade undersökningsformen den så kallade "Eurobarometern". Granskningarna startade redan i början av 1970-talet och behandlar medborgarnas åsikter om allt från integrationsprojektet i stort till uppskattningen av enskilda händelser och institutioner. För att spegla den sociala legitimiteten inom EU har jag valt att återge och diskutera två olika undersökningar ur den senaste Eurobarometern från oktober 2001. Den första avser "Public Support for European Union membership", vilken löper över en tillräckligt lång tidsperiod för att väl fungera som underlag. Det andra diagrammet kan ses som en aning mer direkt på sak och avser "Feelings if the EU were to be scrapped". Vart och ett av diagrammen speglar olika sidor av den sociala legitimiteten och fyller följaktligen båda en funktion. Låt oss börja med att titta närmare på hur inställningen till medlemskap förändrats under de senaste två decennierna.

Figur 2: Public Support for European Union membership 1981-2001⁸⁶.



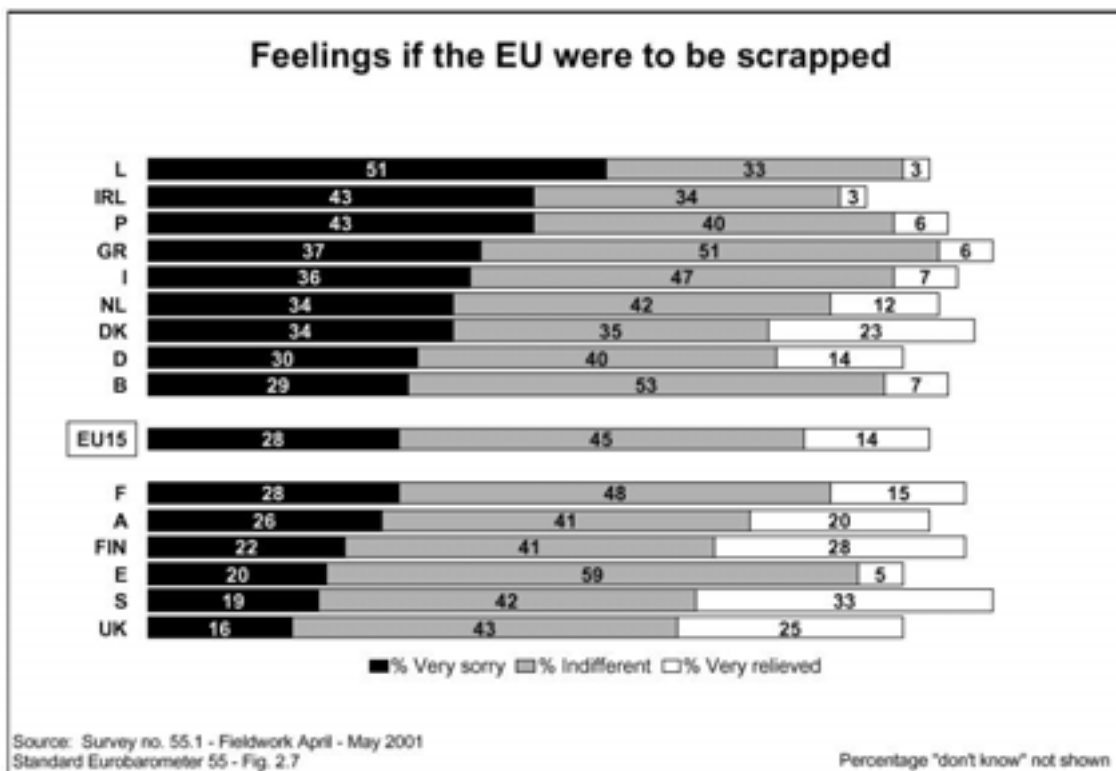
⁸⁶ Eurobarometer, report number 55, s.21.

För att komma fram till slutsatsen att EU står inför en social legitimitetskris kan man tycka att den negativa gruppen ska vara i majoritet eller åtminstone större än den positiva gruppen⁸⁷. Vi kan se att så inte är fallet för närvarande, med 48 procent som anser att medlemskap är bra och bara 13 procent som ställer sig negativa. Kan vi då av detta dra konklusionen att EU åtminstone i nuläget åtnjuter en tillräckligt hög grad av social legitimitet? Svaret har delvis att göra med vad man kräver för uppslutning kring ett politiskt system för att anse det tillfredsställande. Om vi erinrar oss Weilers definition av social legitimitet så krävdes en *bred* social acceptans, vilket enligt min mening klart bör överstiga en majoritet av befolkningen för att räknas som tillfredsställande. Var gränsen mer exakt går är emellertid väldigt svårt att säga. Av essentiell betydelse för det slutliga ställningstagandet är gruppen av likgiltiga. Beroende på hur man tolkar "indifferent" så kommer man till olika slutsatser angående den sociala legitimiteten. Det är dock svårt att hävda att det föreligger en kris så länge som skillnaden mellan den positiva och negativa gruppen är så betydande som den framstår i diagrammet.

Det finns ytterligare en viktig aspekt på diagrammet och det är utvecklingen över tid. Som vi kan se åtnjöt medlemskap i EU mest stöd i början av 1990-talet då över 70 procent sålde sig till den positiva skaran. Intressant är emellertid den markanta nedgång som sedan skedde mellan 1991 och fram till 1997. En viss stabilisering skedde de påföljande åren innan millennieskiftet, men den senaste trenden under 2001 pekar i negativ riktning. Ett så över tid omfattande perspektiv säkerställer till viss del adekvansen vad gäller uppskattningen av trender. I fråga om medlemskap i EU så kan fastställas ett fallande intresse bland medborgarna, som i vart fall indikerar att den sociala legitimiteten minskat och enligt min mening även är bristfällig. Även om man inte på dessa grunder kan likställa det vid en kris, så ligger i vart fall fröet till en sådan i resultatet av ovanstående diagram.

⁸⁷ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.114.

Figur 3: Feelings if the EU were to be scrapped 2001⁸⁸.



Detta diagram baseras på medborgarnas svar på frågan: "If you were told tomorrow that the European Union were scrapped, would you be very sorry about it, indifferent or very relieved?"⁸⁹. Enligt min mening är diagrammet en mycket god indikator på hur det står till med den sociala legitimiteten inom EU. Frågan är nämligen tillräckligt mycket "rakt på sak" och i jämförelse med undersökningen om medlemskap enligt min mening mer neutral. Vad jag avser med detta är att frågan om medlemskap främst relaterar till en specifik medlemsstats relation till EU och inte till EU som objekt. Frågan om en skrotad union är kanske mindre realistisk, men det är samtidigt det som gör den till en så god värdemätare. Svaren på denna fråga säger oss således mer om medborgarnas inställning till själva integrationsprojektet.

⁸⁸ Eurobarometer, report number 55, s.33.

⁸⁹ A.a. s.32.

Vad kan man då utläsa av resultatet? Enligt diagrammet skulle 14 procent känna sig mycket lättade om unionen upplöstes. Mot bakgrund av att 13 procent är negativt inställda till medlemskap så är inte den siffran särskilt anmärkningsvärd. Det mest slående enligt min mening är istället att så många som 45 procent skulle känna sig likgiltiga. Att ställa sig likgiltig till att unionen skrotas är nämligen något annat än att ställa sig likgiltig till medlemskap. Siffran överstiger på långa vägar antalet som skulle känna sig mycket ledsna och tillsammans med gruppen lättade utgör de en förkrossande majoritet. Resultatet avslöjar ett betydande ointresse och brist på engagemang bland medborgarna överlag för politiken inom EU och organisationen som företeelse. Intressant i sammanhanget är även att notera att andelen personer som skulle känna stor lättnad över en upplösning av unionen är störst i Sverige. Trots att statistiken talar sitt tydliga språk kan jag ändå inte låta bli att undra om det verkligen bara är 28 procent som skulle sakna unionen?

Allt som allt finns det mycket som pekar på att det finns allvarliga brister i den sociala legitimiteten inom EU. Huruvida kris är en adekvat benämning i sammanhanget är kanske inte det viktigaste. Emellertid finner jag inget annat ord som egentligen beskriver den nuvarande situationen⁹⁰. Hursomhelst bör vi fästa blickarna på de allvarliga tecken som finns på att medborgarnas sociala acceptans av det politiska systemet är på tillbakagång. Mot bakgrund av resultaten från de ovan presenterade opinionsundersökningarna är det framför allt enligt min mening en alldeles för stor grupp som känner sig likgiltiga inför EU.

3.3 Konklusion

I ett försök att identifiera det grundläggande unionsproblemet har vi nu nått fram till analysens avslutande del. Mot bakgrund av den oro som från officiellt håll uttryckts rörande bland annat det ökande avståndet mellan styrande och styrda, brister i den demokratiska legitimiteten och medborgarnas i viss mån uteblivna stöd för integrationsprojektet hade vi att undersöka huruvida dessa farhågor är befogade. Analysens utförande krävde en viss uppdelning och systematisering för att tydliggöra problematiken. Vilka de grundläggande problemen är som unionen står inför rymmer också en fråga om prioritet; vad är det som oroar mest och vad skall i första hand göras för att avhjälpa bristerna?

Uppdelningen i formell och social legitimitet motsvarar enligt min åsikt de två grundläggande sidor som finns av en politisk enhet och som systemets överlevnad bygger på, vilket rimligen även bör gälla för den Europeiska Unionen. Vad gäller den formella legitimitete-

⁹⁰ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.128 som kommer till motsatt slutsats. En viktig skillnad i våra undersökningar är att Karlsson inte behandlar de senaste resultaten från undersökningen avseende ett

ten kan vi inledningsvis konstatera att det inte finns några större brister rörande unionens ursprung. Problemen hopar sig istället när vi övergår till hur unionen styrs. I fråga om arbetssättet finns det mycket att önska ur en demokratisk synvinkel. Här ligger dock svårigheten inte i att fastställa huruvida unionen uppvisar demokratiska brister, utan i att avgöra hur djupgående och allvarliga dessa brister är. I en jämförelse med Dahls modell framstår bristerna som betydande. Trots initiativ i riktning mot en viss demokratisering av unionen är det långt kvar till en fullständigt demokratisk process. I de flesta fall obefintligt ansvarsutkrävande samt kraftigt bristande möjligheter hos medborgarna till delaktighet utgör fortfarande de tyngst vägande demokratiska tillkortakommandena inom unionen. Omfattningen av bristerna framträder i ljuset av centraliseringen av myntet. EMU projektet rymmer ett antal oklarheter och risker och minskar avsevärt den demokratiska kontrollen av finanspolitiken och medlemsländernas handlingsutrymme likaså. Asymmetrin mellan makt och ansvar är mot bakgrund av den betydande överföringen av makt till oberoende organ som exempelvis ECB av allvarlig art.

Beträffande den sociala legitimiteten har under senare år framförts åsikten att EU skulle stå inför en kris i detta avseende. Och jag känner mig nödgad att instämma i denna åsikt. Som jag tidigare påpekat är det viktigaste att inse omfattningen av medborgarnas bristande intresse för EU och europapolitiken. Att så många som 45 procent skulle känna sig likgiltiga inför en upplösning av unionen och att bara 28 procent skulle sakna densamma talar sitt tydliga språk. Mot bakgrund av den positiva inställning till EU som överlag återfinns bland makthavarna i de olika medlemsländerna har jag förståelse för deras oro. Som med mycket annat så är bristen i den sociala legitimiteten ingen avgränsad företeelse. Det gäller att ställa en ökning av medborgarnas bristande acceptans av systemet mot de svårigheter som unionen står inför i form av den kommande utvidgningen och sammanhållningen av den monetära unionen. Enligt min mening kommer den sociala acceptansen att vara livsavgörande för hur unionen kommer att klara av kommande års prövningar.

skrotat EU, utan han bygger istället sitt ställningstagande vad gäller åren 1996-2000 enbart på medlemsfrågan. Jmf. även a.a. s.113.

4 Reformers

Den Europeiska Unionen är inte till fullo frisk. Faktum är att den uppvisar symptom som i längden kan få hela integrationsprojektet att kollapsa. Medborgarnas acceptans är den näring som det politiska systemet måste ha för att existera. Att den formella legitimiteten skulle öka av mer demokratiska inslag i styrningen av unionen är en självklarhet. Men skulle en demokratisering av unionen i praktiken även leda till ökad social legitimitet? Är det inte istället så att vad medborgarna främst vill ha är resultat, en effektivare union och ett högre välbefinnande? Hur vi kommer dit är måhända mindre intressant för gemene man? Skulle så vara fallet kan man undra vilken roll som demokratin i så fall har för ett politiskt systems framgång i relation till exempelvis effektivitet? Dessa frågor speglar en del av den diskussion som försiggått i både doktrin och i officiella dokument rörande unionens framtid.

För att göra en distinktion mellan de olika medel som finns mot bristerna både med avseende på den formella och sociala legitimiteten måste jag emellertid inleda med några klargöranden. En anledning till att det är så svårt att utläsa vad stats- och regeringscheferna avser att göra i framtiden för att motverka unionsproblemen ligger i hur de formulerar sig. Effektivitet, demokratisk legitimitet och leveranssäkerhet omnämns, men utan direkt åtskillnad och utan att ställas i nödvändig relation till varandra. I detta kapitel avser jag att först försöka visa på att begreppen måste särskiljas eftersom de inte alltid kommunicerar med varandra. Detta leder fram till en diskussion om de två olika medel mot unionens brister vilka har återfunnits i debatten. Dessa är starkare demokratisk förankring samt ökad effektivitet beträffande både beslut och resultat. Avslutningsvis diskuteras vilken inverkan åtgärder innebärande mer demokrati respektive mer effektivitet inom unionen kan tänkas ha på varandra.

4.1 Social legitimitet är inte demokrati

När man läser dokument som Nicefördraget, Laekenförklaringen och vitboken "European Governance" är det lätt att få uppfattningen att demokrati och legitimitet - i betydelsen social acceptans från medborgarna av systemet - är samma sak. Uttrycket "demokratisk legitimitet" antyder att begreppen är sammanflätade och att de i realiteten ömsesidigt förstärker varandra. Men är det verkligen så? Sverker Gustavsson uttrycker det hela som att

"[v]arje anständig form av folkstyre – olika former av parlamentarism och maktindelning på grundval av allmän och lika rösträtt med tillhörande mänskliga rättigheter – förutsätter och leder *för det mesta* [min kurs.] till ökad legitimitet. [...] Men motsatsen är på intet sätt självklar. Mer legitimitet leder inte med någon – vare sig logisk eller empirisk – nödvändighet till mer demokrati"⁹¹.

Om vi börjar med det första påståendet så stämmer det att ibland kan avsaknaden av demokrati vara av stor betydelse för att medborgarna godvilligt ska godta besluten. Ett intressant exempel på att så sannolikt är fallet är EU. Här spelar rimligen medlemsländernas starka minoritetsrättigheter för närvarande en betydande roll för medborgarnas acceptans. Det är nog ingen tillfällighet att en demokratisering av unionen baserat på majoritetsviljan hitintills inte fått genomslag. Även Weiler håller med om att ett stärkande av den formella legitimiteten inte nödvändigtvis leder till social acceptans när han påminner om att "[m]ost popular revolutions since the French Revolution occurred in polities whose governments retained formal legitimacy but lost social legitimacy"⁹². Vad gäller påståendet att ökad legitimitet inte behöver leda till stärkt demokrati så kan vi erinra oss exemplet rörande Tyskland vid andra världskrigets utbrott. Det tyska folkets stöd för Hitler tilltog uppenbarligen åren närmast före kriget trots dennes odemokratiska styrelsesätt. Man kan således tänka sig andra sätt än en demokratisering för att stärka den sociala legitimiteten, så som exempelvis större effektivitet eller större handlingskraft för unionen i allmänhet. Man kan även föreställa sig mer politisk makt för oberoende organ som exempelvis centralbanker och domstolar.

Varför är det då så viktigt att skilja mellan demokrati och social legitimitet? Anledningen framträder tydligt om man ser till EU:s speciella struktur och debatten om dess framtid. Även om man kan hålla med om att en demokratisk styrelseform ofta bidrar till att medborgarna accepterar de fattade besluten, är det inte så säkert att så är fallet när det gäller EU. Alla medlemsländer har fram tills idag motsatt sig en demokratisering av unionen. Istället har man försökt hålla kvar vid teorin om den provisoriskt utlånade suveräniteten och rätten till uppror för att försvara att EU som överstat inte har demokratiska institutioner i tillfredsställande grad. Detta synsätt illustreras väl av den tyska författningsdomstolens resonemang i det så kallade "Brunnermålet". Vidare har medborgarna inom länderna enligt opinionsundersökningar inte fram tills nu varit särskilt intresserade av att uppge den nationella suveräniteten och genom en federalisering demokratisera unionen⁹³. Enligt Fritz Scharpf finns det heller ingen som på allvar förespråkar att vi ska återvända till det förhål-

⁹¹ Gustavsson S. 2001 s.54-55.

⁹² Weiler J.H.H. 1999 s.81.

⁹³ Agné H. s.21; Weiler J.H.H. 1995 s.12.

lande som rådde innan den gemensamma marknaden etablerades och således genom en åternationalisering demokratisera EU⁹⁴.

Vad man då kan fråga sig inför regeringskonferensen 2004 är om stats- och regeringscheferna avser att försöka hålla kvar vid teorin om den provisoriska överstaten eller om man avser att vidta omfattande förändringar? Är det huvudsakliga målet att bota den bristande sociala legitimiteten, demokratin eller effektiviteten? Är det en demokratisering av unionen man önskar åstadkomma för att i så fall råda bot på det välkända demokratiska underskottet? Är det i första hand en legitim beslutsordning som ska säkerställas? Eller är det i själva verket en fråga om EU:s förmåga att besluta och leverera effektivt. Genom att skilja mellan demokrati och social legitimitet framträder handlingsalternativen tydligare och man luras inte att tro att mer demokrati betyder ökad social legitimitet. Ett särskiljande underlättar vidare förståelsen av att vi kanske tvingas välja mellan en effektivare union och en mer demokratisk. Vi kan troligtvis inte förbättra *allt* så som stats- och regeringscheferna verkar vilja påskina. Istället kan vi tvingas att prioritera.

4.2 Två utvecklingsalternativ

I diskussionen kring hur man ska komma tillrätta med EU:s tillkortakommanden och medborgarnas minskade stöd för det fortsatta integrationsprojektet framträder i huvudsak två medel för att motverka problemen: mer demokrati respektive mer effektivitet. I stort sett alla reformförslag kan klassificeras som antingen syftandes till att stärka den demokratiska förankringen eller öka leveranseffektiviteten, med undantag för ett fåtal som avser att förbättra båda.

Från officiellt håll verkar man ta sikte på botemedlen utifrån vad man anser att medborgarna önskar, om man nu fäster sig vid hur dessa dokument är formulerade. I doktrinen dryftas förklarligt förslag av mer okonventionell och innovativ natur, men även dessa uppslag kan föras tillbaka till huvudfrågorna bestående av mer demokrati respektive mer effektivitet. Huruvida förslagen i förstone tar sikte på bristerna i den formella eller den sociala legitimiteten är naturligtvis svårt att fastställa. Enligt min mening finns det emellertid ett antal tecken som antyder att man åtminstone från stats- och regeringschefernas håll, men även från kommissionens sida, mest är intresserade av den samhälleliga acceptansen⁹⁵. Mitt ställningstagande baserar sig på hur debatten gestaltat sig under senare år. Från att i mångt och mycket ha verkat i det tysta och inriktat sig på marknadspolitiken har unionen under senare år framträtt i mer känsliga sammanhang med avseende på samhäl-

⁹⁴ Scharpf F. 1997 s.31.

⁹⁵ Jmf. Walker N. s.1, som kommer till samma slutsats.

lilig acceptans. Vad jag tänker på är de ökade inslag av politiskt känsliga frågor rörande vård, skola, omsorg, kultur och arbetsmarknad som numera återfinns på den europeiska agendan. Politikerna verkar således vilja göra unionen synlig i kostnadskrävande och familjenära frågor i ett försök att legitimera konstruktionen⁹⁶.

De tre handlingslinjer som framträtt i diskussionen, och som jag avser att behandla i följande kapitel, verkar alla syfta till att främst förbättra den sociala legitimiteten. Naturligtvis är det tänkt att även den formella legitimiteten ska påverkas positivt av vissa av förslagen. Men - och detta är det essentiella - frågan om demokrati kan som vi tidigare sett vara av underordnad betydelse för ett stärkande av den sociala legitimiteten. Ökat inslag av demokrati inom EU är nämligen bara *en* av flera tänkbara vägar mot en ökad acceptans från medborgarna.

4.2.1 Demokratisk förankring

Det finns, enligt den traditionella statsvetenskapliga teorin, principiellt sett bara två vägar mot en fullständigt utvecklad demokratisk förankring och ett uppfyllande av den formella legitimiteten; det ena leder mot ett helt mellanstatligt samarbete och det andra mot en federalisering. För att uppnå det första alternativet krävs att man gör sig av med de överstatliga dragen hos EU. Den yttersta makten ska helt och hållet ligga kvar hos medlemsländerna som behåller sin suveränitet intakt⁹⁷. Alla beslut måste tas med enhällighet efter mellanstatliga förhandlingar. Någon form av konstitution eller grundlag saknas och skapelsen vilar på folkrättslig grund. Lagstiftningsmakten etableras således på den nivå där möjlighet till ansvarsutkrävande finns och varje nationellt parlament utrustas med en veto-rätt. EU skulle anta formen av en internationell organisation på folkrättslig basis så som exempelvis WTO. Makten skulle återgå fullständigt från de gemenskapsrättsliga institutionerna till medlemsländerna i en sorts åternationalisering.

Den andra väg som principiellt existerar för att uppnå formell legitimitet innebär att överstaten görs fullt ut demokratisk. Resultatet skulle bli bildandet av en förbundsstat, eller med andra ord en federation, som består av överstat och delstater som tillsammans har suveränitet gentemot andra stater⁹⁸. Överstaten är principiellt överordnad delstaterna, som inte innehar någon vetorätt, och majoritetsbeslut gäller i delstaterna utan att behöva godkännas av dessa. Förbundsstaten vilar alltså på statsrättslig grund och innehar vad man brukar kalla kompetenskompetens. Exempel på sådana skapelser är Förenta Stater-

⁹⁶ Jmf. Gustavsson S. 2002 s.10.

⁹⁷ Jmf. Bernitz U. & Kjellgren A. s.293; Gustavsson S. 1998(b) s.173; Leben C. s.107.

⁹⁸ Jmf. Gustavsson S. 1998(b) s.173; Leben s.107.

na, Schweiz, Österrike, Tyskland, Kanada och Spanien. Mellan dessa länder råder emellertid stora skillnader i fråga om den konstitutionella uppbyggnaden, med det viktiga undantaget att de alla som demokratiska federationer tillämpar kravet på balans mellan makt och ansvar⁹⁹.

För EU:s del skulle en federalisering troligen medföra ett skapande av en tvåkammarstruktur med ett europeiskt parlament i dess "rätta" bemärkelse, vilket anförtratts den lagstiftande makten¹⁰⁰. Kommissionen skulle bli unionens verkställande organ och ministerrådet anta rollen av senat. Bland det viktigaste ur demokratisynpunkt borde vara att makten skulle härledas ur europavalen och asymmetrin mellan makt och ansvar således försvinna. Unionen skulle vidare själv kunna besluta om området för lagstiftning och införa beskattningsrätt. Att makten över marknaden och myntet gjorts överstatlig skulle då motsvaras av en överstatlighet även inom omfördelningspolitiken. Om farhågorna rörande att stabiliseringspakten inte kommer att hålla blir besannade, så skulle en federalisering kunna tänkas svara mot de sociala påtryckningar för omfördelning av resurser som i så fall skulle uppstå inom unionen. Som det ser ut idag ligger EU:s budget på låga 1,27 procent av BNP i jämförelse med en normal federal budget i länder som U.S.A., Kanada och Tyskland på runt 10-20 procent av bruttonationalprodukten¹⁰¹.

Åternationalisering och federalisering motsvaras av de två huvudsakliga alternativ av konstitutionella arrangemang mellan demokratiska stater som historiskt sett accepterats av den statsvetenskapliga doktrinen, d.v.s. statsförbundet respektive förbundsstaten. Att stater bara ansetts kunna förbindas på de ovan två beskrivna sätten har att göra med läran om det uteslutna tredje¹⁰². Denna tankelag innebär enligt traditionell logik att A är antingen B eller icke-B, d.v.s. en sats och dess negation kan inte vara falska samtidigt¹⁰³. Trots detta har dock en tredje form av sammanslutning mer eller mindre accepterats av doktrinen, en så kallad "förvaltningsunion"¹⁰⁴. Denna innebär ett begränsat samarbete av främst teknisk natur mellan självständiga stater. Samarbetet ska avse en viss avgränsad sektor och som riktlinje kan sägas att det som är föremål för reglering oftast saknar nämnvärd politisk innebörd. Resonemanget om EU som den provisoriska överstaten, som bland annat tillämpats av den tyska författningsdomstolen i Brunnermålet, bygger på en utveckling av teorin om förvaltningsunion. Unionen blir emellertid inte mer demokratisk av att den, enligt vissa, hjälpligt kan kategoriseras som en förvaltningsunion eller som en provisorisk överstat. För att unionen ska bli allt igenom demokratisk och följaktligen svara mot

⁹⁹ Gustavsson S. 1998(b) s.186-187.

¹⁰⁰ Cramér P. 1998 s.61.

¹⁰¹ Gustavsson S. 2002 s. 7.

¹⁰² Gustavsson S. 1998(b) s.173.

¹⁰³ I modern logik ges dock inte tankelagarna någon absolut giltighet.

Dahls demokratimodell återstår bara två vägar: federalisering eller åternationalisering. Och eftersom dessa båda alternativ, som vi tidigare sett, för de allra flesta uppfattas som otänkbara så återstår bara att resignera och acceptera en odemokratisk överstat, eller?

Stats- och regeringscheferna anser uppenbarligen inte att så är fallet. Annars borde man inte i dokument efter dokument hävda att det krävs demokratiska förbättringar inom unionen. Hur allvarligt menat dessa krav på demokrati egentligen är och hur långt demokratiska reformer är tänkta att leda låter sig som sagts inte besvaras omgående. Inte heller framgår särskilt klart stats- och regeringschefernas motiv till reformer, då man samtidigt som demokrati även efterlyser ökad legitimitet, effektivitet, öppenhet och att unionen inte ska blanda sig i angelägenheter som bättre löses på regional eller nationell nivå. Fastän det är svårt att avgöra hur omfattande de demokratiska förändringarna är tänkta att vara så kan emellertid sägas att demokratisk förankring inte stannar vid en federalisering eller åternationalisering. Om man bara skulle ha dessa två ytterligheter att tillgå för den fortsatta diskussionen är det inte särskilt svårt att inse att det blir mindre angeläget att diskutera hur EU kan bli mer demokratiskt.

Förslag både från officiellt håll och från doktrin har också på senare år behandlat möjligheterna att genomföra demokratiska förbättringar inom unionen utan att för den skull tillskapa en ny konstitutionell skapelse eller upplösa en gammal. Redan vidtagna åtgärder som att Europaparlamentet fått ökat inflytande samt att transparensen i systemet tilltagit är ett steg i den riktningen. Likaså finns förslag som innebär ett ökat samarbete med de nationella parlamenten för att medborgarna ska komma närmare unionen. För att åstadkomma en mer rättvis beslutsprocess, som närmare ansluter till principen en person en röst, har förslag förts fram på en modifiering av röstviktningen innebärande större hänsynstagande till ländernas folkmängd. Enligt min mening är dock som redan antytts dessa förslag, när framställda från officiellt håll, lika mycket eller kanske till och med i främsta hand tänkta att motverka en bristande social legitimitet som en formell sådan. Om demokratin hade varit ensam ledstjärna för de styrande i medlemsländerna hade unionen sannolikt inte sett ut som den gör idag. Istället verkar det som att de nationella regeringarna fram tills nu ansett att en fortsatt integration innebär en balansgång mellan att skona medlemsländernas nationella suveränitet och att inte riskera det gemensamt uppnådda. Demokratiska reformer utgör troligtvis en del av de förändringar som leder mot framtiden, men det finns som sagt andra alternativ.

¹⁰⁴ Jmf. Bernitz U. & Kjellgren A. s.293; Gustavsson S. 1998(b) s.174, 176-177.

4.2.2 Ökad leveranseffektivitet

Att Europa i det stora hela upplevt 50 år av stabilitet, fred och ekonomisk tillväxt har sannolikt en del att göra med unionens framväxt och funktion. Vidare har förmodligen unionen bidragit till demokratins starka ställning i Europa och utvecklingen av folkstyret i tidigare diktaturer som Tyskland, Italien, Spanien och Portugal. Den kommande utvidgningen har troligtvis också satt press på de styrande i länder som Polen, Tjeckien, Ungern och de baltiska staterna att uppfylla kraven på respekt för mänskliga rättigheter och en demokratisk styrelseform. Även om det är svårt att fastställa hur mycket som man bör tillskriva unionen förtjänsten av att levnadsstandarden och den ekonomiska tillväxten i Europa ökat, är det möjligt att skapandet av den gemensamma marknaden och andra marknadsreglerande åtgärder i unionens namn i vart fall haft en positiv effekt och således varit bidragande till utvecklingen. Svårigheten att empiriskt bevisa de ekonomiska vinsterna av integrationen förstärks av att skillnaderna i tillväxt bland medlemsländer och icke-medlemsländer i Europa inte visat sig nämnvärda¹⁰⁵.

Tvärtemot vad de flesta tror har uppbyggnaden av organisationen skett utan att EU utvecklats till något byråkratiskt monster i fråga om administrativa kostnader. Unionen har färre officiellt anställda än vilken medelstor europeisk stad som helst och den ofta uttala-de kritiken mot att nationella skattemedel i så stor utsträckning går åt till att betala löner i Bryssel bör nog revideras¹⁰⁶.

Utan någon direkt demokratisk uppbyggnad verkar således unionen under dess första halvsekel lyckats leverera en hel del av vad som i initialskedet utgjorde målsättningen. Att unionen lider av demokratiska tillkortakommanden borde inte vara något nytt för någon, då det från början inte var meningen att EU skulle utgöra en demokratisk konstruktion. Den tidigare överlag accepterade inställningen att EU var menad som en överstatlig organisation, som skulle vara oåtkomlig för medlemsstaterna på de områden där den överlåtits kompetens, var i själva verket grundstenen vid bildandet av Kol- och stålunionen 1951¹⁰⁷. Frågan om samarbetsformens demokratiska status var sekundär; istället var siktet inställt på att effektivt uppnå resultat¹⁰⁸. Vad man främst önskade förhindra var att den gamla motsättningen mellan Tyskland och Frankrike skulle blossa upp igen samt att en gång för alla göra upp med både de gamla kejsardömena samt fascismen, kommunismen och na-

¹⁰⁵ Scharpf F. 2000(a) s.4. Jmf. även Scharpf F. & Schmidt V. (red), "Welfare and work in the open economy", Vol 2, Oxford University Press; Oxford 2000(b).

¹⁰⁶ Jmf. Weiler J.H.H. 2000 s.3.

¹⁰⁷ Jacobsson K. s.27. Jmf. även Gustavsson S. 1998(a) s.90.

¹⁰⁸ Jacobsson K. s.27.

zismen¹⁰⁹. Samtidigt ville man skapa en större europeisk marknad, vilket antogs gynna både konsumenter, företag och statskassorna¹¹⁰. Trots det faktum att unionen även efter kalla krigets slut inte genomgått några drastiska demokratiska förändringar har organisationen fortlevt och åtnjutit tillräckligt stöd för dess existens inte någon gång på allvar skulle ha varit hotad. Enligt Weiler kommer det sig av att "[t]he ability to deliver the goods has been the single most important source of Community legitimacy lulling the European citizenry into a sated tolerance of the many, many democratic defects of the Community and Union"¹¹¹.

Betydelsen av att effektivt kunna leverera bör enligt min mening inte underskattas med avseende på den sociala acceptansen av en politisk enhet. Att medborgarnas förtroende för integrationsprojektet skulle öka om unionen löste sina uppgifter på ett effektivare och för medborgarna mer synligt sätt följer naturligt. Ett antal åtgärder under senare år har följaktligen varit ägnade att effektivisera beslutsfattandet inom organisationen. Utvidgningen av tillämpningsområdet för majoritetsbeslut i rådet är kanske den främsta förändringen på senare år som varit ägnade att upprätthålla effektiviteten. Förslag innebärande att utöka området för kvalificerad majoritet ytterligare har i ljuset av den kommande utvidgningen gjorts gällande från flera håll¹¹². Även vissa smärre förändringar som en begränsning av antalet parlamentsledamöter i Europaparlamentet och förstärkningen av ordförandens ställning i kommissionen har genomförts med en ökad effektivisering i åtanke¹¹³. Kommissionen har under det senaste decenniet försökt utöka sitt inflytande med hänvisning till effektivitetsresonemang. En stor del av förslagen i den senaste vitboken går ut på att kommissionen är den främste och bäst lämpade försvararen av leveranseffektiviteten inom EU. Genom att kommissionen i större utsträckning än tidigare skulle få möjlighet att förbigå både Europaparlamentet och rådet så skulle beslutsprocessen enligt vitboken effektiviseras väsentligt¹¹⁴.

Men som tidigare påpekats finns det två sidor av effektiviteten i EU som samverkar för att i slutändan uppnå leveranseffektivitet. En effektiv beslutsprocess kräver i många fall även en effektiv implementeringsfas i medlemsländerna och ett verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet för ett tillfredsställande slutresultat. Medlemsländernas har ett allmänt ansvar för hur EU uppfattas och den så kallade "lojali-

¹⁰⁹ Gustavsson S. 1998(b) s.182.

¹¹⁰ Moravcsik A. 1998 s.473-479. Moravcsik, till skillnad från flertalet andra, hävdar att europeiseringen och skapandet av gemenskapen ända sedan starten drivits av ekonomiska skäl framför säkerhetspolitiska, vilken annars är den gängse uppfattningen.

¹¹¹ Weiler J.H.H. 2000 s.3.

¹¹² Jmf. exempelvis Nergelius J. 1998 s.91.

¹¹³ Nergelius J. 1998 s.91.

¹¹⁴ Se vidare avsnitt 5.1.

tetsplikten" är grundläggande för systemets funktionsduglighet. I unionens fall är det EG-domstolen som i ett antal mål behandlat medlemsstaternas skyldighet att bidra till gemenskapsrättens verkställande och genomslagskraft med utgångspunkt från artikel 10 i Romfördraget¹¹⁵. Domstolen har i ett antal fall dömt medlemsländer för fördragsbrott med hänvisning till lojalitetsplikten och även ålagt medlemsstaterna ett skadeståndsansvar mot fördelade individer vid bristfällig eller obefintlig implementering av direktiv¹¹⁶. Förslag rörande någon form av konstitution som fastlägger medlemsstaternas och de gemenskapsrättsliga institutionernas kompetenser kan ur ett perspektiv ses som en önskad förbättring i effektivitetssynpunkt.

4.3 Demokrati kontra effektivitet

Finns det ett motsatsförhållande mellan demokrati och effektivitet? Att så är fallet inom vissa områden går att belysa med ett enkelt exempel. Om vi erinrar oss Dahls kriterium avseende effektiv delaktighet framträder något som kan liknas vid ett nollsummespel, där en ökning av den demokratiska förankringen ger lägre effektivitet och tvärtom. Om vi går så långt att låta kravet på effektiv delaktighet innebära direktdemokrati framstår de praktiska problemen innebärande effektivitetsproblem inom varje större politisk enhet som uppenbara. Besluten skulle med största sannolikhet ta väldigt lång tid att komma fram till, varför representativ demokrati framstår som det enda rimliga alternativet i större enheter. Å andra sidan har en större dos av direkt och effektiv delaktighet fördelen att medborgarna antas vara mer benägna att acceptera även beslut som går dem emot. Exemplet ger en koppling till de två sidor av effektiviteten som vi sett inom EU. Ju större inflytande medlemsländerna eller medborgarna haft över beslutets omfattning desto större är chansen att slutresultatet blir lyckat i form av exempelvis en effektiv implementering. Å andra sidan kan diskuteras huruvida delaktighet för en medlemsstat bör bestämmas som en vetorätt eller för medborgarna som en sorts direktdemokrati mot bakgrund av de effektivitetsförluster i beslutsprocessen som skulle kunna bli resultatet.

Att demokratier generellt sett skulle vara mindre effektiva än diktaturer och andra auktoritära system är det enligt min mening inte mycket som tyder på. Även om beslutsprocesser och administrationen generellt sett sannolikt skulle gå smidigare i en diktatur, så dras en auktoritär statsapparat ofta med andra problem som är effektivitetsänkande. Så som exempelvis korruption och medborgarnas allmänt negativa inställning till styrelseskicket, vilket de gamla kommuniststaterna vittnar om. Enligt Fritz Scharpf har emellertid ett ut-

¹¹⁵ För principiellt viktiga mål se exempelvis: *Luxemburg v. Parliament* 230/81 samt *J.J Zwartveld C-2/88*.

brett missnöje med demokratin kunnat skönjas i hela västvärlden ända sedan Berlinmurens fall. Enligt Scharpf så följer att "...two or three decades ago there was generally much more trust in government and more satisfaction with the *efficiency of the democratic process*... [min kurs.]"¹¹⁷.

Om vi vänder oss till EU vad avser förhållandet mellan demokrati och effektivitet så framstår, precis som Edgar Grande hävdar, den grundläggande frågan vara om europapolitiken kan "...be made more democratic without jeopardizing the problem-solving capacity of the EU?"¹¹⁸. Att förhållandet mellan demokrati och effektivitet är av grundläggande betydelse för en förståelse av europapolitiken och EU som organisation visar det faktum att flera framstående debattörer i stort sett baserar sina teorier på ett tänkt motsatsförhållande. Problemet med att demokrati och effektivitet tenderar att motverka varandra har fått både Giandomenico Majone, Fritz Scharpf och Sverker Gustavsson att anse att lösningen på det demokratiska underskottet inte ligger i några större konstitutionella förändringar. Att utveckla respektives idéer och ge dem rättvisa skulle ta återstående utrymme av arbetet i anspråk varav jag istället hänvisar till ett antal mycket välskrivna artiklar och böcker där de själva återger teserna¹¹⁹. Den poäng jag emellertid vill göra är att mycket tyder på att diskussionen kring EU:s framtid i mångt och mycket redan har och kommer att handla om en avvägning mellan mer demokrati eller mer effektivitet i syfte att uppnå framför allt social legitimitet. För att närmare undersöka hur effektiviteten inom unionen kan tänkas påverkas av en starkare demokratisk förankring kommer jag att utgå från Dahls demokrati-kriterier¹²⁰.

Det första kriteriet som Dahl benämner "*equality in voting*" kan som vi tidigare sett sägas bestå av möjligheten till ansvarsutkrävande samt jämlik representation. I fråga om ansvarsutkrävande brukar framföras den tänkta komplikationen att leveranseffektiviteten påverkas negativt av att beslutsfattarna kan bli omvalda. Om vi erinrar oss Majones ord så riskerar de förtroendevalda att engagera sig i "...advertising and position-taking rather than in serious policy-making [and] re-election pressures have serious consequences for

¹¹⁶ Se exempelvis *Commission v. France* C- 265/95 avseende fördragsbrott. *Frankovich* C-6/90 och 9/90 samt *Brasserie de Pêcheur* C-46/93 och C-48/93 för medlemsstaternas skadeståndsskyldighet.

¹¹⁷ Scharpf F. 1999 s.1. Jmf. även Wind M. s.2 .

¹¹⁸ Grande E. s.118

¹¹⁹ För Gustavsson S. se främst: "Varför överstat utan demokrati?", i *Europaperspektiv* - årsbok 1998, s.89-115; "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i Smith E. (red), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, 1996, s.100-123. För Giandomenico Majone se främst: *Regulating Europe*, Routledge: London 1996; "Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards", s.5-28, *ELR*, Vol 4, No 1 1998. För Fritz Scharpf se främst: "Economic integration, democracy and the welfare state", *Journal of European Public Policy*, mars 4:1 1997, s.18-36; *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press: Oxford 1999; "Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe" i *SPS*, 24, nr 1 2001.

¹²⁰ Jmf. Karlsson C 2001(a) s.276-279.

the quality of legislation¹²¹. Känsliga ämnen skulle således alltför ofta undvikas av beslutsfattarna. Det kan man i och för sig kanske hålla med om, men problemet överskuggas högst sannolik av den positiva effekten att medborgarnas benägenhet att följa besluten skulle öka om man kunde påverka politiken genom att kunna kasta ut impopulära beslutsfattare. En viss ineffektivitet i beslutsfattandet uppvägs enligt min mening av allt att döma av en ökad effektivitet i implementeringsfasen samt ett mer verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet.

Vad gäller en mer jämlik representation innebärande fler röster till de folkstarka medlemsländerna så är det mer komplicerat. Visst skulle effektiviteten i beslutsfattandet effektiviseras om det skulle krävas att färre länder är överens. Men samtidigt skulle samma länder också lättare kunna bilda en blockerande minoritet och således ineffektivisera beslutsfattandet. Vidare är det högst troligt att en ökning av de större ländernas makt skulle ha en negativ inverkan på den sociala legitimiteten i de mindre länderna. Intressant i sammanhanget är även det faktum att Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland fram tills nu haft samma antal röster i rådet trots att de tre förstnämnda alla har runt 24 miljoner färre invånare än Tyskland, vilket motsvarar cirka 25 procent.

Vad resultatet skulle bli om kriteriet "*effective participation*" i högre grad skulle uppfyllas inom unionen har redan behandlats i och med det inledande exemplet med direktdemokrati. Det går inte att komma ifrån att ökad delaktighet har en relativt kraftig negativ inverkan på effektiviteten i beslutsprocessen. Samtidigt är det högst troligt att de positiva effekterna av att medborgarna kan vara delaktiga i politiken skulle bli omfattande i form av ökad acceptans av besluten. Kanske är det också den åtgärd som skulle ha störst positiv inverkan på det slutliga resultatet. Enligt min mening ligger åtminstone en del av lösningen på unionens problem inom den balansgång som måste hållas i denna del, vilket jag återkommer till nedan¹²².

Det sista av Dahls kriterier, "*enlightened understanding*", rör tillgången till information och transparens i systemet. Det är svårt att se att en ökad tillgång till information och offentligt material skulle påverka leveranseffektiviteten nämnvärt. Naturligtvis måste ett antal politiskt känsliga frågor avhandlas bakom stängda dörrar, men det är egentligen inte konstigare än att regeringssammanträden i Sverige inte är offentliga. Att hävda att det är resurs- och tidskrävande att tillhandahålla medborgarna information och ett allmänt discussionsforum så som exempelvis webbplatser säger inte särskilt mycket om hur leveranseffektiviteten påverkas. Enligt min mening är det negativa sambandet starkt överdri-

¹²¹ Majone G.1996 s.289. Jmf. avsnitt 2.2.2.

¹²² Se främst avsnitt 5.3.

vet. Som det ser ut idag befinner sig EU långt ifrån en acceptabel nivå och bättre transparens i systemet skulle snarare ha positiva effekter vad gäller det slutliga resultatet. Medborgarnas möjligheter att skaffa sig information och bilda sig en uppfattning om vad beslutet i EU baserar sig på skulle ha positiva effekter vad gäller medborgarnas inställning till besluten. Återigen skulle resultatet sannolikt bli en ökad effektivitet i implementeringsfasen samt ett mer verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättsystemet.

Vilka slutsatser kan då dras gällande förhållandet mellan demokrati och effektivitet inom den Europeiska Unionen? Enligt min mening är den första konklusionen vi måste göra den att hur effektiviteten påverkas beror i hög grad på hur den demokratiska förankringen yttrar sig. Vissa åtgärder i demokratisk riktning verkar snarast ha en positiv inverkan även på leveranseffektiviteten. Här tänker jag närmast på ökad tillgång till information och mer transparens i systemet som helhet. Även ökade möjligheter till ansvarsutkrävande kan antas ha positiva effekter, främst med hänsyn till medborgarnas benägenhet att följa gemenskapsrättsliga beslut. Resonemanget leder oss in på den andra viktiga slutsatsen vi kan dra från ovanstående undersökning, vilken rör vikten av att skilja mellan ett systems beslutsförmåga och förmågan att genom dessa beslut uppnå önskat resultat. En förbättring av effektiviteten i ett eller båda leden leder till ökad leveranseffektivitet. Som vi upptäckt i ett flertal fall kan en åtgärd innebära en viss ineffektivisering av beslutsprocessen men samtidigt leda till en effektivitetsvinst i fråga om implementering och reglerande åtgärder i medlemsstaterna vad avser gemenskapsrätten. Den mest belysande men samtidigt mest intrikata idén gäller naturligt nog möjligheten till effektiv delaktighet.

4.4 Konklusion

I det här kapitlet har jag undersökt de två medel mot unionens brister som har återfunnits i debatten. Dessa är starkare demokratisk förankring samt ökad leveranseffektivitet. För att uppnå full formell legitimitet krävs att den demokratiska förankringen tar formen av en åternationalisering eller en federalisering. Som debatten har utvecklat sig har emellertid förslag både från officiellt håll och från doktrin tagit sikte på mer moderata förändringar. Reformen som exempelvis betytt att Europaparlamentet fått ökat inflytande, att transparensen i systemet ökat samt förslag på bredare samarbete med de nationella parlamenten för att medborgarna ska komma närmare unionen är alla steg i demokratisk riktning som inte kräver omfattande institutionella eller konstitutionella förändringar.

Det andra medlet som framställts i hopp om att öka förtroendet för unionen och komma tillrätta med bristerna är ökad leveranseffektivitet. Utvidgningen av tillämpningsområdet

för majoritetsbeslut i rådet är sannolikt den främsta förändringen under senare år genomförd i syfte att försöka säkerställa effektiviteten. Särskilt mot bakgrund av att unionen under de närmsta åren högst sannolikt kommer att få många fler medlemmar. Av naturliga skäl har kommissionen varit det gemenskapsorgan som månat mest om effektiviteten och har genom den senaste vitboken rörande "European Governance" försökt initiera en maktförskjutning i effektivitetens namn till förmån för kommissionen på bekostnad av framför allt medlemsländerna.

Problemet med dessa två medel är emellertid att de i alltför många sammanhang framställs utan tillräcklig distinktion mellan dem och utan att de sätts i nödvändig relation till varandra. Min målsättning har således varit att genom att visa att social legitimitet inte är detsamma som demokrati även försöka klargöra relationen mellan demokrati och effektivitet. Det är nämligen först när man inser att social legitimitet kan uppnås på flera olika sätt som det är intressant att gå vidare och diskutera handlingslinjer innebärande mer demokrati eller mer effektivitet. Särskilt viktigt är detta då det i ett antal fall finns ett spänningsförhållande dem emellan. Frågan är om vi tvingas välja mellan starkare demokratisk förankring eller ökad leveranseffektivitet inom EU?

Och svaret lyder att det beror på. Ty hur effektiviteten påverkas är i hög grad avhängigt vilka demokratiska reformer vi avser att genomföra. Till överhängande del påverkas beslutsprocessens effektivitet negativt av förändringar som innebär en ökad demokratisering. Emellertid utgör beslutsprocessen bara en del av leveranseffektiviteten. Minst lika viktigt synes vara effektivitet i implementeringsfasen samt ett verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet. De demokratiska förändringar vi undersökte visade i stort sett överlag tecken på en positiv inverkan på det slutliga resultatet. Undersökningen ger således vid handen att för att inte äventyra effektiviteten i beslutsprocessen kan vi tvingas prioritera mellan olika reformförslag i syfte att demokratisera unionen. Mot bakgrund av att EU:s beslutsprocess ansetts relativt effektiv är det uppseendeväckande att i stort sett alla reformförslag historiskt sett syftat till att ytterligare förbättra just denna sidan av leveranseffektiviteten och inte i närmare grad behandlat den andra delen¹²³. Genom att uppmärksamma de två dimensionerna av effektiviteten blir synen på demokratiska förändringar något annorlunda. Det är emellertid viktigt att inte glömma den roll som den sociala legitimiteten har i sammanhanget. Även om ovanstående undersökning möjligtvis har den följden att demokratiska förändringar framstår som något mindre effektivitetssänkande än vi är vana vid att höra i den allmänna debatten, så är det långt ifrån säkert att medborgarnas allmänna acceptans av systemet påverkas i positiv riktning i

¹²³ Jmf. Abromeit H. s.147.

motsvarande mån. Om saken bara gällt ökad demokrati och ökad effektivitet så hade svaret på problemet varit givet: en federation.

5 Tre handlingslinjer

Låt oss sammanfatta vad vi kommit fram till hitintills. För det första har vi det grundläggande unionsproblemet bestående av betydande brister i formell samt social legitimitet. Både från officiellt håll och från doktrin har uttryckts oro över vart unionen är på väg. Reformförslagen löper över ett brett spektrum, men kan till övervägande del hänföras till krav på antingen mer effektivitet eller ökad demokratisk förankring. Tyvärr ser det inte ut som om effektivitet och demokrati alltid kommunicerar särskilt bra med varandra utan tenderar istället att i vissa fall motverka varandra. Den reform som sannolikt skulle ha störst betydelse för ett närmande av medborgarna till unionen, d.v.s. en utvidgad möjlighet till effektiv delaktighet, framstår som sämst i detta avseende. Intressant är dock att effektiviteten verkar påverkas mindre allvarligt vid ett flertal andra förslag rörande åtgärder i syfte att stärka den demokratiska förankringen. Detta förhållande ger ny näring åt diskussionen kring Grandes fråga om europapolitiken kan "...be made more democratic without jeopardizing the problem-solving capacity of the EU?"¹²⁴.

Enligt min åsikt är det meningsfullt att urskilja tre olika handlingslinjer i debatten som formulerats som svar på unionens problem. Det är dock inte så att dessa tre handlingsalternativ utesluter varandra. Istället är det snarare högst troligt att de alla kommer att spela en roll på vägen mot ett framtida EU. Vi är i och med undersökningen av dessa handlingslinjer framme vid vad man skulle kunna anse som kärnan av uppsatsen. För att kunna analysera och bedöma handlingslinjerna krävdes emellertid i ett första skede att begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet granskades närmare. Som vi ska se i det följande innefattar de föreslagna handlingsalternativen olika inställningar till vad som anses eftersträvänsvärt i unionen. Samtidigt är de alla formulerade som svar på legitimitetsproblematiken och de bygger var och en på medlen demokratisk förankring och/eller ökad leveranseffektivitet.

¹²⁴ Se avsnitt 4.3.

Schematiskt kan den pågående debatten om förändringar i den politiska beslutskontrollen illustreras på följande sätt:

Figur 4: Tre handlingslinjer som svar på EU:s problem.



5.1 Stärkt kommission

Vid toppmötet i Nice år 2000 bestämde stats- och regeringscheferna att en mellanstatlig konferens för fortsatt fördragsrevision skall inledas 2004. Som ett led i förberedelserna för denna regeringskonferens presenterade kommissionen i juli 2001 en så kallad vitbok om styrelseformer kallad "European Governance: A White Paper"¹²⁵. Vitboken är av mycket stor betydelse för den pågående debatten, trots att den inte på något sätt är bindande. Den kommer visserligen att kompletteras av ett antal utredningar och utvärderingar, men faktum kvarstår att diskussionen redan i stor utsträckning formats av kommissionens ställningstaganden (och uteblivna ställningstaganden!).

Min granskning av kommissionens förslag kommer att utgå från att vitboken i realiteten är ett svar på problemet med bristande social legitimitet inom EU. Detta trots att författarna själva uttrycker att vitboken utgör ett svar på problem rörande brister i fråga om både de-

¹²⁵ European Commission (2001), *European Governance: A White Paper*", Brussels, Com 2001 (428). Nedan kallad "Vitboken". Kan laddas ner via [http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm].

mokrati, effektivitet och legitimitet. Högre social legitimitet uppnås enligt kommissionens förslag främst genom ökad effektivitet och inte genom demokratiska förändringar. För att underbygga mitt ställningstagande avser jag att visa på att vitboken negligerar essentiella delar av demokratin och istället betonar effektivitetens betydelse. Leveranseffektivitet uppnås enligt förslaget företrädesvis genom att kommission får ett utvidgat ansvar i beslutsprocessen.

Vid undersökningen av vitboken kommer jag uteslutande att utgå från den engelska versionen. Normalt sett hänger tolkningen av en text från gemenskapsorganen inte på hur den översätts. I fallet med vitboken verkar dock den svenska versionen i vissa fall snarare vara en tolkning av originalversionen än en direkt översättning. Som exempel kan ges att den svenska versionen översätter rubriken "Accountability" med "Tydlig ansvarsfördelning". Enligt min mening förknippas "accountability" i demokratiska system främst med institutionaliserade mekanismer för att sanktionera icke önskvärda beteenden; alltså någon form av ansvarsutkrävande och således mer än vad begreppet "tydlig ansvarsfördelning" rymmer.

5.1.1 Mer makt till kommissionen

Vid en genomläsning av vitboken får man uppfattningen att kommissionen anser att styrelsesättet inom unionen främst behöver reformeras mot bakgrund av att medborgarna känner sig alienerade och missnöjda. Kommissionen verkar snarast vara överraskade av den folkliga missbelåtenheten då unionen i mångt och mycket uppfyllt vad den lovat. Tolkningen stöds av att vitboken slår fast att integrationsprojektet är en stor framgång och att unionen ifråga ofta inte får den uppskattning som den förtjänar¹²⁶. Enligt kommissionen skulle orsaken bland annat ligga i att "'Brussel' is too easily blamed by Member States for difficult decisions that they themselves have agreed or even requested"¹²⁷. Oaktat att unionen hitintills lyckats leverera anser emellertid vitbokens författare att gapet mellan de styrande och styrda trots allt behöver reduceras.

Kommissionens generalargument för att råda bot på denna oönskade situation utgår från en renodling av de gemensamma institutionernas verksamhet; "...the Union must revitalise the Community method. Everyone should concentrate on their core tasks: the Commission initiates and executes policy; the Council and the European Parliament decide on legislation and budgets...and the European Parliament controls on the execution of the budget

¹²⁶ Vitboken s.7.

¹²⁷ A.a. s.7.

and of the Union's policies"¹²⁸. Vad gäller det legislativa förfarandet anser kommissionen att användandet av förordningar och så kallad "framework directives" bör öka¹²⁹. Förordningar utesluter inblandning av nationella parlament och indirekt även nationella regeringar då ingen ytterligare nationell lagstiftning behövs¹³⁰. "Framework directives" skulle enligt kommissionen vara ändamålsenligt endast då texterna anses "...less heavy-handed, offer greater flexibility as to their implementation, and tend to be agreed more quickly by Council and the European Parliament"¹³¹. Rådets och Europaparlamentets roll bör inskränkas till att i så kallad primär lagstiftning definiera "...essential elements (basic rights and obligations, conditions to implement them), leaving the executive [kommissionen] to fill in the technical detail via implementing 'secondary' rules"¹³².

Syftet med kommissionens ställningstagande synes vara både att försöka återerövra förlorad mark samt att inför framtiden inta en mer framträdande roll inom unionen. Enligt flera bedömare skulle nämligen den nya medbeslutandeprocéduren enligt artikel 251 ha inneburit att Europaparlamentet och rådet närmade sig varandra, vilket fått till följd att kommissionens inflytande minskat¹³³. För att motverka parlamentets ökade befogenheter har rådet, som tidigare påpekats, i takt med utvidgningen av medbeslutandeprocéduren valt att i mycket större utsträckning än tidigare delegera till kommissionen att ansvara för antagande av kompletterande lagstiftning¹³⁴. Kommissionens nyvunna makt begränsas dock av att rådet enligt artikel 202 RomF får uppställa "närmare villkor" för hur ansvarsfördelningen ska se ut. Detta har i praktiken resulterat i att kommissionen endast får anta lagstiftning som godkänts av kommittéer sammansatta av representanter för den nationella förvaltningen. Dessa kommittéer brukar gå under det omtalade begreppet "comitology committee"¹³⁵. "Kravet att kommissionen måste samarbeta med kommittéer vars medlemmar utses och instrueras av respektive regering, säkerställer att rådet alltid har sista ordet"¹³⁶. Europaparlamentet å sin sida är utan representanter i både kommittéer och arbetsgrupper och saknar således något avgörande inflytande i lagstiftningsprocéduren. Slutsatsen av ovanstående verkar alltså vara att rådet lyckats befästa sin makt i förhållande till både kommissionen och parlamentet.

Vitbokens förslag innebär emellertid en förstärkning av kommissionens roll som går utanför dess tidigare befogenheter. Tyngdpunkten i kommissionens argumentation ligger på

¹²⁸ A.a. s.2.9

¹²⁹ A.a. s.20.

¹³⁰ Jmf. Kohler-Koch B. s.3.

¹³¹ Vitboken s.20.

¹³² A.a. s.20.

¹³³ Jmf. Héritier A. s.1; Kohler-Koch B. s.3; Wind M. s.5.

¹³⁴ Jmf. avsnitt 3.1.2.

¹³⁵ Jmf. Bergström C.F. s.167; Karlsson C. 2001(a) s.233-234; Scharpf F.2001 s.10.

effektivitet i beslutproceduren och medlemsländerna beskylls för att medvetet försena den legislativa proceduren, bland annat genom att kräva en onödigt detaljerad lagstiftning¹³⁷. För att förstärka genomslagskraften i kommissionens lagstiftningsinitiativ hotar man med att dra tillbaka dessa förslag varje gång "...inter-institutional bargaining would undermine ...the proposal's objectives"¹³⁸. På så sätt skulle kommissionen vilja tvinga Europaparlamentet och rådet att antingen acceptera eller förkasta förslagen och således undvika en förhandlingssituation innebärande kompromisser i syfte att uppnå konsensus¹³⁹.

Vidare önskar kommissionen ta bort det ovan beskrivna kravet på att man tvingas samarbeta med den nationella förvaltningen i så kallade "comitology committees"¹⁴⁰. Istället ska exekutiva regleringsaktiviteter delegeras till "regulatory agencies" som i möjligaste mån bör kontrolleras av kommissionen¹⁴¹. Detta skulle enligt vitbokens författare inte bara leda till större effektivitet utan även till en tydligare ansvarsfördelning med bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande. Som det ser ut idag får kommissionen enligt vitboken ofta stå som ansvarig för lagstiftning som egentligen antagits av mellanstatliga regleringskommittéer.

Kommissionens inställning blir än mer tydlig i ljuset av hur vitboken kommenterar den så kallade "open method of co-ordination" (den öppna samordningsmetoden). Metoden innebär i korthet en ökning av det mellanstatliga samarbetet genom en forcerad ömsesidig stimulans inom utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitiken¹⁴². Förfarandet betonar den mellanstatliga samordningsförmågan vari medlemsländernas regeringar har en nyckelroll i förhandlingarna mot konsensus. Enligt kommissionen följer att "[t]he Open method of co-ordination should be a complement rather than a replacement, for Community action [and] the Commission should be closely involved and play a co-ordinating role"¹⁴³. Kommissionens rädsla för att bli överkörd verkar vara påtaglig.

Sammantaget kan alltså sägas att vitboken i mångt och mycket verkar syfta till att förstärka kommissionens egen position och beslutsförmåga. I det legislativa förfarandet bör rådets och parlamentets roll inskränkas till att omfatta "grundläggande element". Kommissionens uppgift skall vara att i så stor utsträckning som möjligt anta kompletterande lagstiftning utan inblandning av medlemsstaterna.

¹³⁶ Bergström C.F. s.176.

¹³⁷ Vitboken s.18, 20.

¹³⁸ Vitboken s.22.

¹³⁹ Jmf. Scharpf F. 2001 s.10.

¹⁴⁰ Vitboken s.31.

¹⁴¹ A.a. s.24.

¹⁴² Se vidare nedan under avsnitt 5.2.

¹⁴³ Vitboken s.22.

Man kan emellertid fråga sig med vilken rätt kommissionen anser sig böra ha ett så omfattande inflytande? Fritz Scharpf går så långt som att hävda att "...what the authors have in mind would amount to the creation of a benevolent dictatorship"¹⁴⁴. Jag förstår Scharpfs kritik i grunden, men ställer mig ändå något frågande till varför den tar sig sådana uttryck. Kommissionens strävan att förstärka sin position genom att hänvisa till en återgång till den traditionella maktbalansen inom EU bör inte vara något nytt och överraskande fenomen, särskilt inte för Scharpf. Inte heller kommissionens önskan att i effektivitetens namn utvidga möjligheten att anta sekundära rättsakter är något nytt¹⁴⁵. Precis som Neil Walker ställer jag mig frågan "...what alternative or additional line of argument or proposal might we *reasonably* have expected the Commission to come up with...given the organisational culture and institutional interests of the Commission[?]"¹⁴⁶. Till och med Scharpf medger att det är lätt att sympatisera med kommissionen såtillvida att den oftare än nationella regeringar får stå till svars för unionens tillkortakommanden¹⁴⁷. Philippe Schmitter uppmärksammar proble-matiken när han säger att "[a]dd to all this, a propensity for national rulers who can 'no longer deliver the goods' by themselves to blame the obscure and distant processes of European integration [gärna kommissionen] when they have to take unpopular decisions and you have a polity that is bound to appear less legitimate than it is"¹⁴⁸. Enligt min mening kan (och i detta fallet bör) man naturligtvis kritisera kommissionens förslag. Det i sammanhanget något förbryllande är emellertid den vrede och det nästan chockartade oförstående som verkar kunna skönjas hos flertalet kommentatorer till vitboken angående den grundläggande inställningen hos kommissionen att se till sina egna intressen.

Som jag redan påpekat hindrar inte detta att kommissionens förslag kan kritiseras. Till att börja med verkar taktiken att kunna dra tillbaka förslag i det fall rådet och Europaparlamentet ställer sig avvisade vara kontraproduktivt. Eftersom rådet har samma möjlighet som kommissionen att blockera alla förslag låter det som en ovanligt ologisk strategi för att effektivisera beslutsfattandet. Vad gäller förslaget med att skrota de så kallade "comitology committee`s" så är det högst tveksamt om det verkligen skulle leda till en mindre problematisk lagstiftningsprocedur och implementeringsfas. Den nuvarande ordningen borgar nämligen för att många tänkbara problem undviks redan i initialskedet genom diskussioner mellan den nationella förvaltningen och kommissionen¹⁴⁹. En annan sak är att det är ytterst osannolikt att rådet skulle lämna över ansvar i nuvarande omfattning till

¹⁴⁴ Scharpf F. 2001 s.12.

¹⁴⁵ Jmf. Bergström C.F. s.178.

¹⁴⁶ Walker N. s.1.

¹⁴⁷ Jmf. Scharpf F. 2001 s.12.

¹⁴⁸ Schmitter C.P. 2001 s.3.

kommissionen i det fall de nationella regeringarna skulle sakna det avgörande inflytande som kommittéerna i realiteten ger.

Vidare kan man fråga sig varför och på vilken socialt eller formellt legitim grund som kommissionen skulle ha så mycket att säga till om i stort, och särskilt när det kommer till sekundär lagstiftning? Enligt min mening avslöjar vitbokens klargöranden på dessa punkter en något naiv självuppfattning av kommissionens roll i unionen och en anmärkningsvärd inställning till integrationsprojektets framskridande i stort. Kommissionens uppgift är med Beate Kohler-Kochs ord att vara "...the guardian of the Treaty, i.e. of a political programme negotiated by Member States, not the guardian of a self-proclaimed 'European' interest"¹⁵⁰. Genom att i så hög grad inrikta sig på effektivitetsfrämjande reformer verkar kommissionen missa själva problematiken med styrelseformer, både generellt sett och specifikt inom unionen. För det första är den exekutiva makten inte en kraft som genom opolitiska och teknokratiska medel har att enbart ta tillvara effektiviteten i beslutsfattandet. Enligt Weiler så följer att "...the exercise of executive functions is often and necessarily highly political"¹⁵¹. Skulle kommissionen, så som den önskar, få all exekutiv makt delegerad till sig så kan den enligt Weiler inte längre upprätthålla fiktionen av att vara ideologiskt och politiskt neutral. Kommissionens "missuppfattning" speglas väl av Weilers konstaterande att "[a]ll I can say is that this is breathtaking in its naiveté [and]...if the Draft wants to be taken seriously as a blueprint for such a vision of Commission executive responsibility, it will have to demonstrate a much more sophisticated awareness of the nature of the administrative state and executive power"¹⁵².

För det andra verkar det som om vitbokens författare anser, precis som Scharpf fastslår, att "...multi-level interactions in the European polity are in the nature of a zero-sum confrontations in which the Commission must try to maximise its role..."¹⁵³. Både i fråga om det legislativa förfarandet och implementeringen ska kommissionen enligt vitboken i hög grad vara involverad, på bekostnad av framför allt medlemsstaternas inflytande. I gammal god anda gäller det för kommissionen att, tillsammans med domstolen, se till att integrationsprojektet oavbrutet fortsätter mot det uttalade syftet "an ever closer union among the peoples of Europe"¹⁵⁴. Målsättningen, som fått en närmast mytisk karaktär genom åren, rymmer att integrationen snarast skulle vara historiskt given på förhand. Men frågan är om integrationen fortfarande i första hand gäller den gemensamma marknadens upprätthållande och gemensam reglering. Mot bakgrund av den kommande utvidgningen

¹⁴⁹ Jmf. Bergström C.F. s.179.

¹⁵⁰ Kohler-Koch B. s.4.

¹⁵¹ Weiler J.H.H. 2001 s.6.

¹⁵² A.a. s.6.

¹⁵³ Scharpf F. 2001 s.14.

och att allt fler frågor på den europeiska agendan berör nationellt sett känsliga områden är kommissionens arroganta attityd oroväckande.

För det tredje kan man undra om kommissionens betoning på förmågan att leverera lyckas erbjuda den grad av social legitimitet som krävs för att ett politiskt system som EU ska fortleva? Detta avser jag att återkomma till under avsnitt 5.1.3.

5.1.2 Delaktighet som princip för gott styre

Vitbokens författare är naturligtvis inte helt upptagna med förslag som i första hand syftar till att stärka kommissionens egen förankringsförmåga. Tvärtom är mycket av vad som sägs i vitboken i högsta grad rimligt och eftersträvansvärt. Exempelvis erkänner kommissionen att växande tilltro kräver bättre kontakt med samhället och inte bara ökad effektivitet. Unionen måste flätas samman mer med regioner, kommuner och organiserade intressen och inte begränsa samarbetet enbart till en diskussion mellan kommissionen, parlamentet och 15 medlemsstaters regeringar. Ett av nyckelorden är "*participation*", d.v.s. delaktighet. Vilket om vi erinrar oss Dahls demokratimodell låter hoppingivande från demokratisk synvinkel.

Delaktighet är en av fem begrepp som enligt kommissionen utgör "*good governance*". De övriga är "*openness, accountability, effectiveness, coherence*"¹⁵⁵. Att översätta dessa begrepp till svenska är, som redan framhållits, problematiskt. Som illustrativt exempel kan ges hur kommissionen definierar "*accountability*", vilket enligt min mening lämnar en del att önska. Enligt vitboken är "*accountability*" nämligen inte mycket mer än att "[r]oles in the legislative and executive processes need to be clearer [and]...[e]ach of the EU Institutions must explain and take responsibility for what it does in Europe"¹⁵⁶. Var i bestämningen finns kravet på att verkligen kunna ställa de styrande till svars genom att exempelvis i val kunna avsätta dem?

Hur som helst bör "*participation*" utan närmare eftertanke kunna översättas till delaktighet, vilket utgör en av vitbokens huvudprinciper. Utökad delaktighet är tänkt att förbättra både effektiviteten och den formella samt sociala legitimiteten. Begreppet svarar vidare mot medborgarnas förväntningar och skulle enligt vitboken skapa en känsla hos folket av att tillhöra Europa¹⁵⁷. Medlemsstaterna och institutionerna "...need to communicate more actively with the general public on European issues"¹⁵⁸. Enligt kommissionen följer att

¹⁵⁴ Jmf. artikel 1 UF.

¹⁵⁵ Vitboken s.10.

¹⁵⁶ A.a. s.10.

¹⁵⁷ A.a. s.11, 35.

¹⁵⁸ A.a. s.11.

"[t]he quality, relevance and effectiveness of EU policies depend on ensuring *wide participation throughout the policy chain* [min kurs.]"¹⁵⁹. Förslaget går ut på utökad kommunikation, delaktighet, involvering och konsultation med ett antal aktörer som tillsammans med kommissionen formar så kallade "*partnership arrangements*"¹⁶⁰. Den helt avgörande frågan i sammanhanget blir emellertid vem som anses så privilegierad att denne får lov att framföra sina synpunkter direkt till kommissionen? Vidare kan man undra vad kommissionen mer specifikt egentligen avser med "*wide participation throughout the policy chain*"? Är det i så fall fråga om utökad delaktighet i själva beslutsprocessen eller bara i en så kallad "konsultationsprocess"?

Vid en första genomläsning verkar medborgarna inom unionen snarast vara kommissionens främsta målgrupp eftersom författarna i texten vid ett flertal tillfällen hänvisar till "*civil society*"¹⁶¹. Vidare ger ord som "*citizens*", "*people*", "*civil society*", "*general public*" etc. närmast vid handen att reformförslagen är avsedda för den breda allmänheten. Men enligt Paul Maignette ger vitboken uttryck för "...a constant hesitation between a universalistic, and a functional, conception of participation"¹⁶². Denna uppfattning stöds av att det vid en närmare granskning förefaller som om de flesta konkreta förslagen är riktade mot organiserade grupper istället för den stora massan. Utökad delaktighet är enligt vitbokens författare i realiteten främst avsett för exempelvis "*stakeholders*", "*interested parties*" samt "*actors most concerned*"¹⁶³. De grupper som vitboken definierar som potentiella partners inkluderar: "...trade-unions and employers` organisations [...] non-governmental organisations; professional associations; charities; grass-roots organisations [and] churches and religious communities"¹⁶⁴. Men även den Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén samt individuella regioner, städer och samhällen bör konsulteras mer. Praktiskt taget allt och alla förutom medlemsstaternas regeringar, politiska partier i allmänhet samt den enskilde, oorganiserade medborgaren. De som kanske bäst kan representera den stora allmänheten i ett större perspektiv nämns alltså inte uttryckligen i detta sammanhang. Med Paul Maignette´s ord så följer att "[t]he contrast is striking between the importance given to sectoral groups and interested parties and the ignorance of general actors"¹⁶⁵.

Kommissionens förslag speglar den obalans som finns i representationen av olika samhällsintressen, vilket är ett problem av fundamental betydelse i dagens politik. Beate Kohler-Koch anser att det i högsta grad gäller EU då hon uttrycker att "...[w]e all know that

¹⁵⁹ A.a. s.10.

¹⁶⁰ Vitboken s.17.

¹⁶¹ Jmf. exempelvis vitboken s.14.

¹⁶² Maignette P. s.3.

¹⁶³ Jmf. vitboken s.15, 21.

¹⁶⁴ Vitboken s.14.

¹⁶⁵ Maignette P. s.4.

because of the logic of collective action and the unequal distribution of capacity to get organised, to raise a voice and have an impact on policy makers we are faced with unequal interest representation which is even more pronounced at the EU than at national level”¹⁶⁶. Organisationer som representerar den vanlige medborgaren är naturligt färre och resursmässigt svagare. Vitbokens författare verkar inte vilja ändra på detta scenario, utan snarare befästa en redan långt gången tendens.

I fråga om själva formen för delaktigheten är vitbokens förslag i demokratiska termer en besvikelse. Något reellt inflytande avser inte kommissionen att ge sina nya samarbetspartners. Trots att vitboken betonar att delaktigheten ska sträcka sig "...throughout the policy chain"¹⁶⁷ så fokuserar de konkreta förslagen till övervägande del på den konsulterande fasen innan själva beslutet tas. Det finns inget i texten som anger att kommissionen på något sätt behöver rätta sig efter vad som framkommer i konsultationerna. Vidare kan man fråga sig hur kommissionen, mot bakgrund av dess i realiteten knappa resurser, skulle ha möjlighet att hantera all den information och alla de synpunkter som kan antas bli framförda? Det vill säga om man nu verkligen har som målsättning att låta sig påverkas?

Sammanfattningsvis måste vitbokens förslag rörande delaktighet anses vara en besvikelse. Även om tanken i sig är mycket god, särskilt mot bakgrund av att mer delaktighet sannolikt tillhör det främsta botemedlet mot medborgarnas alienation i förhållande till de styrande, så når inte kommissionen så långt som man kunde önska. I jämförelse med Dahls definition verkar kommissionens uppfattning om delaktighet brista i framför allt två aspekter, vilka ironiskt nog utgör grundpelarna i definitionen. För det första har alla medborgare inte samma möjlighet till delaktighet. Kommissionen väljer vilka de vill konsultera, vilket enligt vitbokens argumentation skulle innebära en huvudsaklig fokusering på organiserade grupper. Initiativet till utökad delaktighet ligger helt i kommissionens händer, som bestämmer vilka som slutligen får chansen att framföra sina synpunkter. För det andra brister kommissionens förslag vad gäller *effektiv* delaktighet. De grupper som till slut får chansen att påverka kommissionen får lov att uttrycka sin åsikt, men det är inte säkert att någon lyssnar.

5.1.3 Transparens och öppenhet

Institutionerna i EU, och då framför allt kommissionen, blir ofta beskyllda för att vara överdrivet byråkratiska och således i "onödan" spendera skattebetalarnas pengar. Att kommis-

¹⁶⁶ Kohler-Koch B. s.9.

¹⁶⁷ Vitboken s.10.

sionen med Jacques Santer i spetsen fick avgå kollektivt efter anklagelser om vänskaps-korruption spädde ytterligare på uppfattningen hos allmänheten om omfattande korruption och maktmissbruk inom unionen. Som vi tidigare sett är det emellertid inte säkert att denna negativa bild är helt korrekt¹⁶⁸. Vad gäller själva storleken på den arbetsstyrka som kommissionen har att tillgå anser vissa att den snarare är för liten¹⁶⁹. Enligt Alexander Moravcsik så skulle EU till och med vara mer transparent och mindre korrupt än i stort sett alla nationella regeringar i Europa¹⁷⁰. Detta påstående låter i mina öron högst tveksamt; och faktum kvarstår att allmänhetens uppfattning ligger fast.

På många sätt är vitboken ett svar på dessa anklagelser och ett försök att ändra på en kantstött image. Enligt kommissionen följer att "[t]he goal is to open up policy-making to make it more inclusive and accountable. A better use of power should connect the EU more closely to its citizens and lead to more effective policies"¹⁷¹. Förbättringar innebärande ökad tillgång till relevant information och att systemet överlag blir mer transparent är enligt min mening alltid välkommet. Förhoppningsvis leder det i riktning mot att alla medborgare inom EU ska ha en adekvat och jämställd möjlighet till att uppnå vad Dahl kallar "*enlightened understanding*". Naturligtvis är vi långt ifrån där än, men förslagen löper i vart fall i rätt riktning. Mot bakgrund av detta är det något förvånande att ett flertal kommentatorer till vitboken ställer sig tämligen negativa till kommissionens förslag på detta område. Kritiken kan hänföras till två led, varav det första riktar sig mot kommissionens sätt att handskas med demokratibegreppet. Enligt kritikerna försöker kommissionen ersätta krav på reell delaktighet och ansvarsutkrävande med löften om mer öppenhet och transparens, vilket inte är möjligt ur demokratisk synvinkel¹⁷². Det andra ledet av kritiken gäller åsikten att "[c]ombining openness with inclusiveness may not lead to more effective policies but to block any policy output"¹⁷³.

I fråga om kritiken mot hur kommissionen ser på demokrati så håller jag fullständigt med om att delaktighet och ansvarsutkrävande behandlas otillräckligt, för att inte säga felaktigt, i vitboken. Att så är fallet kan emellertid enligt min mening delvis frikopplas från kommissionens förslag rörande ökad transparens och öppenhet. Detta för att mer rättvist kunna bedöma kommissionens idéer. Vitboken tenderar nämligen att i debatten framställas som ett misslyckande från pärm till pärm, vilket enligt min mening inte är sant. Vad gäller kritiken mot att förslagen skulle leda till en minskad effektivitet bör vi erinra oss undersökningen rörande förhållandet mellan demokrati och effektivitet tidigare i uppsatsen. Den gav för

¹⁶⁸ Jmf. avsnitt 4.2.2.

¹⁶⁹ Jmf. Wind M. s.3.

¹⁷⁰ Moravcsik A. 2001 s.120.

¹⁷¹ Vitboken s. 8.

¹⁷² Jmf. Eriksen E. s.3; Kohler-Koch B. s.7; Wind M. s.5.

handen att effektiviteten inte nämnvärt behöver påverkas i negativ riktning av reformer som innebär ökad offentlighet. Sannolikt skulle sådana åtgärder snarare ha positiva effekter vad gäller medborgarnas inställning till besluten. Resultatet skulle förmodligen bli en ökad effektivitet i implementeringsfasen samt ett mer verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet.

5.1.4 Social legitimitet genom effektivitet

Vitboken är som tidigare påpekats avsedd att vara ett förberedande dokument inför den kommande regeringskonferensen 2004. Under detta toppmöte kommer unionens närmaste framtid återfinnas på agendan. Fundamentala konstitutionella förändringar förutspås för att klara den kommande utvidgningen mot en medlemskrets på närmare 30 stater. Enligt stats- och regeringscheferna finns det anledning att se över unionens och dess institutioners "demokratiska legitimitet" samt att minska avståndet mellan styrande och styrda. Således kan man förvänta sig av vitboken att den i första hand ska vara ett inlägg i den konstitutionella debatten. I verkligheten är emellertid vitboken i första hand ett svar på bristande social legitimitet. Kommissionen försöker försvara sig mot anklagelser om att unionens styrelsesätt snarare är teknokratiskt än demokratiskt och att medborgarna har alltför lite inflytande i den politiska processen¹⁷⁴.

Låt oss först konstatera att det sannolikt främst är den bristande sociala acceptansen bland medborgarna av systemet som oroar vitbokens författare. Under rubriken "Why reform European Governance"¹⁷⁵ radar kommissionen upp ett antal tecken på att medborgarna känner sig alltmer avlägsnade från den europeiska politiken. Alltifrån bristande politiskt intresse generellt sett bland den stora massan till mer konkreta protester som "the Irish No" anges som direkta anledningar till att vidta förändringar. Enligt vitbokens författare följer att "[r]eform must be started now, so that *people* [min kurs.] see changes well before further modification of the EU treaties"¹⁷⁶. Enligt den tidigare undersökningen i uppsatsen är det empiriskt meningsfullt att urskilja två medel mot de legitimitetsproblem som EU upplever: starkare demokratisk förankring och ökad leveranseffektivitet. Vitboken ger sken av att förespråka båda, men fastnar i själva verket snarast uteslutande vid den senare.

Det huvudsakliga problemet med vitboken är enligt min mening att kommissionen låter påskina att man diskuterar demokrati och formell legitimitet, när man i realiteten avser social legitimitet och framför allt effektivitet. Redan från början i vitboken slås man av kom-

¹⁷³ Kohler-Koch B. s.7.

¹⁷⁴ Jmf. Armstrong K. s.1; Eriksen E. s.2; Wind M. s.2.

¹⁷⁵ Vitboken s.7.

missionens något skeva bild av vad demokrati är och vad unionen i grunden bygger på. När man på två ställen hävdar att "...the Union uses *the powers given by its citizens* [min kurs]"¹⁷⁷ är det svårt att missa ordvalet. Problemet med denna typ av utsaga är att den är felaktig. Många av de befogenheter som idag tillerkänns gemenskapens institutioner hamnar till betydande del utanför vad som från början avsågs i fördragstexterna. Medborgarna i EU har aldrig haft någon möjlighet att delegera den makt som institutionerna idag åtnjuter. Istället legitimeras unionens befogenheter på makt tilldelad av medlemsstaternas parlament. Vitbokens författare går sedan vidare med att postulera att "...it is time to recognize that the Union has moved from a diplomatic to a democratic process..."¹⁷⁸. Med hänvisning till vad som tidigare framkommit i uppsatsen rörande unionens demokratiska status så kan konstateras att även denna retorik är felaktig¹⁷⁹.

Vitboken är som bekant tänkt att handla om "governance", eller med andra ord styrelseformer. Under senare år har debatten på detta område i viss mån övergått från en diskussion kring det välkända "demokratiska underskottet" till att i högre grad handla om vad som brukar gå under benämningen "governance beyond the nation state" och enligt vissa den pågående erosionen av nationalstaten som politisk enhet. Kan vi då, mot bakgrund av detta, förvänta oss en diskussion i vitboken kring "governance" i en sorts post-modern kontext med innovativa styrelseformer för framtiden? Svaret blir negativt. Innebörden av "governance" för kommissionen är nämligen direkt kopplat till det demokratiska underskottet inom unionen. Detta blir klart när Romano Prodi i ett tal till Europaparlamentet den 4 september 2001 säger att "[w]hen we speak of 'governance' we are, in fact, discussing democracy. European democracy, how it works, why it doesn't work better and what its prospects are"¹⁸⁰. Problemet med detta uttalande är att vitboken enligt min mening inte handlar om demokrati och hur man ska komma tillrätta med de demokratiska bristerna inom unionen. Istället verkar vitboken främst ha till ämne bättre verktyg, instrument och metoder i syfte att uppnå en effektivare beslutsprocess.

Även om kommissionen identifierar "good governance" som bestående av "openness", "participation", "accountability", "coherence" och "effectiveness" så ligger tyngdpunkten på den femte och sista av principerna, d.v.s. effektivitet. De flesta av förslagen innebärande ett stärkande av kommissionens ställning, vilka tidigare behandlats under avsnitt 5.1, har också som syfte att öka leveranseffektiviteten. Rubriken "Better and faster regulation –

¹⁷⁶ A.a. s.3.

¹⁷⁷ Vitboken s.3, 8.

¹⁷⁸ A.a. s.29.

¹⁷⁹ Jmf. avsnitt 3.1.

¹⁸⁰ Tal av Romano Prodi inför Europaparlamentet den 4 september 2001. Finns tillgängligt på [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/398]

combining policy instruments for better results..."¹⁸¹ utgör kärnan av effektivitetsdiskussionen och har större betydelse i sammanhanget än dess placering i vitboken vill ge sken av. Kommissionen verkar synnerligen irriterade på medlemsländerna, som man anser bromsar upp beslutsförfarandet alldeles i onödan. Enligt vitbokens författare följer att rådet och Europaparlamentet måste försöka att "...speed up the legislative process [and] Council should vote as soon as a qualified majority seems possible rather than pursuing discussions in the search for unanimity"¹⁸². Beslutsprocessen skulle högst sannolikt bli ännu effektivare om rådets och parlamentets roll inskränktes till att i så kallad primär lagstiftning definiera "...essential elements (basic rights and obligations, conditions to implement them), leaving the executive [kommissionen] to fill in the technical detail via implementing 'secondary' rules"¹⁸³. De "tekniska detaljerna" är tänkta att utarbetas utan att kommissionen behöver bli störda av påtvingade diskussioner med de nationella förvaltningarna i s.k. "comitology committee`s".

Det som kommissionen lutar sig tillbaka på när den anser sig var bäst lämpad för denna uppgift är dess opolitiska hållning och oberoende. Genom att inte vara bunden på samma sätt som medlemsstaterna är av nationella förutsättningar kan man föra integrationsprojektet framåt. Mer makt ska även ges till oberoende "agencies" som ska utöva ett nära samarbete med kommissionen och i vissa fall lyda direkt under densamma¹⁸⁴. Ska man tolka kommissionens argumentation så betyder detta att det politiska oberoendet och inriktningen på expertstyre ger formell och social legitimitet. Detta resonemang bygger uppenbart på maktdelningsteorier som formulerats av Giandomenico Majone.

Så långt kan konstateras att vitbokens förslag i första hand är avsedda att förbättra framför allt kommissionens dåliga image samt utöka stödet för integrationsprojektet bland medborgarna i stort. Ökad social legitimitet är det uttalade målet. Den formella legitimiteten baserat på Dahls demokratibegrepp verkar såtillvida inte särskilt intressant, inte ens som väg mot en bredare folklig acceptans av systemet. Legitimitetsproblematiken är således enligt vitbokens författare fortfarande till övervägande del en fråga om ökad leverans-effektivitet. Men är kommissionens ställningstagande verkligen en rimlig handlingslinje i dagens situation?

Fokuseringen på effektivitet och "forcerad" integration missar en mycket viktig del av samarbetets grundförutsättningar. I slutändan faller nämligen allt tillbaka på att medlemsländerna kan acceptera utvecklingen. Konsensus mellan medlemsstaternas regeringar bildar

¹⁸¹ Vitboken s.20.

¹⁸² Vitboken s.22.

¹⁸³ A.a. s.20.

¹⁸⁴ A.a. s.27,30.

enligt min mening den legitimitetsgrund som hela integrationsprojektet vilar på. Som det ser ut idag får EU indirekt formell legitimation genom demokratiskt valda nationella regeringar. Oberoende och expertstyre kan enligt min uppfattning inte erbjuda den normativa grund som behövs för att långsiktigt hålla samman unionen. Om vi erinrar oss Weilers kritik av kommissions syn på sig själv som oberoende exekutivt organ så uppkommer frågan hur politiskt oberoende kommissionen egentligen är? Mot bakgrund av att EU enligt opinionsundersökningar uppfattats som ett elitprojekt är det inte långt till slutsatsen att se kommissionen som denna elits främsta representant¹⁸⁵. Vidare kan påpekas den rent praktiska sidan av problemet innebärande att medlemsländerna knappast skulle överlämna betydande maktbefogenheter till oberoende organ som exempelvis kommissionen.

Visst kan man hålla med vitbokens författare om att sökandet efter konsensus i många fall både försenar beslutsprocessen och även så att säga "kompromissar bort" en stor del av de ursprungliga förslagen från kommissionen. Och visst stämmer det att kommissionen eller "Bryssel" i den efterföljande debatten ofta får skulden för att man i förhandlingarna nått begränsade resultat. Vidare så är det högst troligt att medborgarna skulle bli mer tillfredsställda med ett mer effektivt EU. Mot denna bakgrund är det lätt att sympatisera med kommissionen. Men att tro att enbart en ökad leveranseffektivitet skulle bota bristerna i den sociala legitimiteten är enligt min mening en aning naivt. Det är svårt att se att ökad effektivitet skulle ha någon avgörande betydelse för att minska gapet mellan styrande och styrda, som till och med kommissionen identifierat som ett av huvudproblemen. Vitbokens idéer avslöjar något om kommissionens grundinställning till den europeiska politiken inom ramen för EU och de problem som omger den. Det verkar snarast som om politiska beslut och politik i allmänhet enligt kommissionen handlar om att koordinera resurser (läs: expertis) i sökandet efter den bästa lösningen. Politik är emellertid mycket mer än så. Exempelvis är anledningen till att medlemsländerna "bromsar upp" det legislativa förfarandet grundat på en reell, ofrånkomlig och högst påtaglig politisk situation i EU, men kanske framför allt på nationell nivå. Det är något förvånande att kommissionen inte är mer medveten om dessa förutsättningar.

5.1.5 Utelämnanden

Vad kan vi egentligen förvänta oss av en vitbok av kommissionen rörande styrelseformer? Mer specifikt: vilka förslag kan vi strängt taget förvänta oss under nu rådande omständigheter? Precis som Fritz Scharpf påpekar så skulle det exempelvis vara högst intressant "...to read how the Commission sees its role in facilitating fiscal-policy coordination under

¹⁸⁵ Top Decision Makers Survey, September 1996. Jmf. även Eriksen E.s.6; Kohler-Koch B s.5; Wind M. s.2-3.

conditions of economic diversity"¹⁸⁶. Detta mot bakgrund av de problem som redan uppstått och som sannolikt kommer att uppstå till följd av EMU projektets sjösättning. Och visst skulle det vara av stort intresse att läsa vad kommissionen anser om sin roll vid överförandet av gemenskapsrättsliga förpliktelser på de nya medlemsländerna i och med den kommande utvidgningen¹⁸⁷. Men är det verkligen detta vi bör förvänta oss av vitboken?

Enligt min mening träffar inte riktigt Scharpfs kritik själva kärnan i problematiken kring vitbokens tystnad på en del områden. Visst kan man beklaga att argumentationen i vitboken inte i tillräcklig utsträckning direkt behandlar de svårigheter som unionen står inför. Och visst bör diskussionen åtminstone föras i *Ijuset* av de svårigheter som Scharpf påpekar. Men vi kan inte enligt min mening förvänta oss att vitboken explicit och utförligt ska behandla dessa problem. Det viktigaste tillkortakommandet är ändå enligt min uppfattning att kommissionen håller en så otroligt låg profil i den konstitutionella debatten. Mot bakgrund av vitbokens titel "European Governance" är det naturligt att tro att titeln ska spegla innehållet, men så är uppenbarligen inte fallet.

En av vitbokens största svagheter är att den i realiteten innehåller mycket få konkreta reformförslag avseende den konstitutionella konstruktionen. Mot bakgrund av kommissionens utgångspunkt redan i början av texten innebärande att vitboken inte kan "...provide a magic cure for *everything* [min kurs.]"¹⁸⁸ samt att "[r]eform must be started now..."¹⁸⁹ så förväntar man sig naturligt nog påtagliga och reella förändringsstrategier. Dessa uteblir och istället beskrivs i väldigt generella ordalag de områden som behöver reformeras för att komma tillrätta med unionens brister. Enligt kommissionen måste unionen "...identify more clearly its longterm objective"¹⁹⁰. De som nämns av vitbokens författare inkluderar bland annat "...sustainable development, human capital, knowledge and skills; the strengthening of both social cohesion and competitiveness; meeting the environmental challenge ; the supporting of territorial diversity; and contributing to regional peace and stability"¹⁹¹. En mindre okontroversiell lista är svårt att tänka sig. Bör då slutsatsen bli att kommissionen inte anser de kommande konstitutionella frågorna vara av större intresse samt att unionen inte heller behöver genomgå några fundamentala reformer på det konstitutionella planet?

Det kan vara så. Men det kan också vara en medveten taktik av kommissionen att ligga lågt i inledningsskedet av debatten, som antas fortsätta ända fram till regeringskonferensen 2004. En annan sak är att man i dokument av denna sort brukar försöka undvika för-

¹⁸⁶ Scharpf F. 2001 s.5.

¹⁸⁷ Jmf. Scharpf F.2001 s.5.

¹⁸⁸ Vitboken s.9.

¹⁸⁹ A.a. s.3.

¹⁹⁰ A.a. s.2.8

slag som kräver en fördragsrevision med hänsyn till agendan på nästkommande regeringskonferens¹⁹². I vilket fall som helst är det beklagligt att vitbokens författare avstår från att behandla de centrala konstitutionella frågorna. Enligt min mening är vitboken ett ypperligt tillfälle att komma med tankeväckande och kompromisslösa förslag vilket skulle berika debatten och föra den framåt. Som diskussionen gestaltat sig efter vitbokens publicering har enligt min mening alltför mycket tyvärr fokuserats på att kritisera kommissionens tillkortakommanden. Detta synes emellertid ofrånkomligt, trots att debatten kanske mer borde inrikta sig på innovativa styrelseformer för en union även i framtiden.

5.1.6 Konklusion

Kommissionens vitbok rörande "European Governance" var avsedd som det första mer genomarbetade inlägget i den konstitutionella debatten inför regeringskonferensen 2004. I slutändan kom emellertid förslag på konstitutionella reformer att i stort sett utebli. Istället fokuserar vitbokens författare på i huvudsak två ämnen: reformer innebärande ökad exekutiv makt för kommissionen samt ökad direkt förankring med parter på subnationell nivå. Genom en effektivare beslutsprocess är det tänkt att medborgarnas acceptans av det politiska systemet ska öka och den sociala legitimiteten stärkas.

Kommissionens ställningstaganden och utelämnanden kan med rätta kritiseras, även om kritiken enligt min mening ibland varit en aning överdriven. De som utan invändningar genomgående kritiserar vitboken anser jag lida av delvis samma brist på kontextuell analysförmåga som kommissionen själv. Att som vitbokens författare lita till delvis ny men mestadels gammal teknokratisk styrningsteknik i en sådan prekär situation som EU för närvarande befinner sig i är enligt min mening otillräckligt. För det första är det av allt att döma en underskattning av de problem som EU står inför. För det andra är sannolikt även en underskattning av demokratins betydelse på europeisk nivå.

Min huvudsakliga målsättning med detta arbete var emellertid att försöka reda ut begreppen legitimitet, demokrati och effektivitet för att kunna använda dem i en EU kontext. Debatten om EU:s framtid lider överlag brist på en adekvat användning av dessa begrepp och de sätts regelmässigt inte i dess nödvändiga relation till varandra. Genom en begreppsmässig analys antog jag att kunskapen i slutändan skulle öka om de tre handlingslinjer som empiriskt sett har kunnat urskiljas i debatten. Frågan är alltså hur legitimiteten, demokratin och effektiviteten kan antas påverkas av de reformförslag som läggs fram i vitboken?

¹⁹¹ A.a. s.28.

¹⁹² Scharpf F.2001 s.1.

I fråga om den demokratiska förankringen kommer den att minska om kommissionens förslag realiseras. Både de nationella parlamenten och Europaparlamentet kommer att förlora i inflytande, till förmån för framför allt kommissionen. Genom att kommissionen inte adresserar essentiella delar av demokratin, så som effektiv delaktighet och ansvarsutkrävande, har de demokratiska förändringar som vitboken föreslår i jämförelse begränsad betydelse. Vad gäller effektiviteten är det sannolikt så att beslutsförfarandet tidsmässigt sett skulle vinna på kommissionens förslag. Frågan är dock om det i slutändan verkligen också skulle leda till en effektivare implementeringsfas samt ett mer verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet?

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att som svar på de problem som EU i nuläget står inför, d.v.s. brister i den formella samt den sociala legitimiteten, är vitboken en besvikelse. Den demokratiska förankringen kommer att minska och problemen med ofullständig formell legitimitet att kvarstå. Att kommissionens förslag skulle leda till ökad social legitimitet är enligt min mening svårt att se. Ett framtida EU i kommissionens ögon skulle något tillspetsat kunna karakteriseras som ett politiskt system baserat på "auktoritär populism", vilket enligt min mening inte borde tilltala flertalet medborgare.

5.2 Stärkt överstatlighet

Den andra handlingslinjen som kan urskiljas i debatten förespråkar ett stärkande av överstatens beslutsförmåga. Både den formella och sociala legitimiteten antas öka om överstaten görs mer beslutsförmögen och handlingskraftig. Metoderna för detta är främst att öka utrymmet för röstning med kvalificerad majoritet inom rådet samt att även göra samarbetet mer flexibelt. Tanken att ett antal länder kan gå längre i samarbetet genom att inom vissa områden i ytterligare grad binda sig för principen om överstat är menat att fördjupa och effektivisera integrationsprojektet och förhindra att enstaka länder hindrar ett fortsatt samgående.

Ett stärkande av överstatens beslutsförmåga är den strategi som har dominerat under de senaste femton åren och som kan förknippas främst med välkända politiker som Helmut Kohl och François Mitterrand¹⁹³. Både Enhetsakten från 1986, Unionsfördraget från 1992 och Amsterdamfördraget från 1997 bär tydliga tecken av denna strategi¹⁹⁴. Vad gäller Nicefördraget från 2000 så utökades möjligheterna till så kallad flexibel integration medan

¹⁹³ Gustavsson S. 2002 s.11.

¹⁹⁴ A.a. s.12.

diskussionerna om ett utökat majoritetsförfarande inte fick någon lösning i det slutliga fördraget¹⁹⁵.

En mycket mer långtgående idé i syfte att stärka överstaten är som tidigare påtalats att införa konstitutionella förändringar i syfte att uppnå en federativ struktur innebärande bland annat ett drastiskt utökande av Europaparlamentets befogenheter. Med Europaparlamentet som bas i en federation antas unionen bli både mer demokratisk och effektiv. Problemet med dessa idéer är att de saknar folkligt stöd och den sociala legitimiteten skulle sannolikt bli förödande svag. Vad gäller hela frågan om EU kan utvecklas i federalistisk riktning och så småningom bilda en federation så verkar dessa idéer för närvarande ha uttömt sina politiska möjligheter. Den teoretiska federalistiska diskussionen är icke desto mindre i högsta grad intressant i ett framtidsperspektiv. Men mot bakgrund av hur den senaste debatten gestaltat sig så framstår dessa idéer inte som en reell möjlighet i dagens politiska kontext. Enligt min mening kan inte en ren federalisering för närvarande uppfattas som ett verkligt handlingsalternativ som empiriskt sett återfinns i debatten och en närmare granskning av ämnet faller således utanför denna uppsats omfång¹⁹⁶.

I granskningen av handlingslinjen rörande en stärkt överstatlighet avser jag att koncentrera mig på att först undersöka förutsättningarna för en utökad tillämpning av majoritetsbeslut i ministerrådet för att sedan gå vidare till att närmare granska fenomenet "flexibel integration".

5.2.1 Utökad tillämpning av majoritetsbeslut

Majoritetsförfarandet används idag inom flertalet politikområden inom EU och regleras i artikel 205 RomF, där respektive stats röstetal framgår. Med majoritetsbeslut avses nästan uteslutande vad som kommit att kallas för kvalificerad majoritet, vilket för närvarande är lika med 62 av rådets totala antal röster som uppgår till 87. Den nuvarande diskussionen om att utöka majoritetsprincipen gäller i huvudsak beslut inom den första pelaren och rör främst den inre marknaden. Men det finns många som skulle se majoritetsbeslut som den allmänna principen för beslutsfattande inom rådet. Detta skulle innebära att områden som idag kräver enhällighet i röstningen - som exempelvis utrikes- och säkerhetspolitik, skatte-

¹⁹⁵ Nergelius J. 2001(a) s.63-64.

¹⁹⁶ För en mycket givande sammanfattning av en del av den diskussion angående ett federalistiskt EU som följde på Jocka Fischers utspel för nu närmare två år sedan se: Jeanmonnet working paper No 7/00," What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer", EUI, 2000. För en inblick i en sida av den svenska debatten angående ett federalistiskt EU se: "EU-skvadern – om den Europeiska unionens konstitutionella framtid", Karlson N. & Nergelius J. (red), City University Press: Lund 2001.

och budgetfrågor samt flertalet frågor rörande social- och kulturpolitik - skulle kunna avgöras genom kvalificerad majoritet och utan att en enskild stat skulle ha möjlighet att göra bruk av någon veto rätt.

Det råder emellertid stor oenighet bland medlemsländerna, gemenskapsinstitutionerna och även i doktrinen om majoritetsförfarandets roll i ett framtida EU. Mot bakgrund av den kommande utvidgningen så finns det de – bland dem inte helt oväntat kommissionen - som hävdar att en utökning av utrymmet för röstning med kvalificerad majoritet är en förutsättning för att unionen överhuvudtaget ska hålla ihop i fortsättningen. Unionens beslutsförmåga riskerar annars enligt dessa förespråkare att i grunden försvagas och ineffektiviseras med handlingsförklaring som resultat¹⁹⁷.

Motsatsen har även förts fram innebärande att ett utökat majoritetsförfarande kommer att undergräva beslutens legitimitet. Medborgarna i de medlemsländer som blir nedröstade på politiskt känsliga områden kommer enligt kritikerna att få svårare att acceptera dessa beslut. Risken finns att den sociala legitimiteten minskar drastiskt samtidigt som effektivitetsvinster i slutändan inte blir så stora då förfarandet istället kan leda till ineffektivitet i implementeringsfasen samt ett mindre verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet¹⁹⁸. För att försöka utröna vilken av dessa argumentationslinjer som verkar mest rimlig avser jag i det följande att granska majoritetsförespråkarnas argument samt analysera hur demokratin och den sociala legitimiteten kan antas påverkas av ett utökat majoritetsförfarande.

Majoritetsförespråkarnas kärnargument lyder att det endast är genom att ersätta enhällighetskravet med principen om kvalificerad majoritet för röstning i rådet som unionen kan behålla sin effektiva handlingsförmåga. Eftersom ekonomiska, kulturella och politiska skillnader kommer att bli större i och med utvidgningen kommer också risken för blockeringar och urvattnade beslut att bli överhängande. Detta antas kunna förhindras om det blir lättare att uppnå en vinnande koalition i rådet. Och visst kan man hålla med om att det bör bli enklare att fatta beslut om inte alla medlemsländers acceptans är nödvändig. Som vi ska se har emellertid ett antal invändningar gjorts mot ett utökat användande av majoritetsbeslut.

¹⁹⁷ Se exempelvis kommissionens rapport "*Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement*", s.5, Brussels, Com (2000) 34, där man säger att "[u]nanimity... would be practically impossible with 27 or 28 Member States..." . Jmf. även Nergelius J., "Majoritetsbeslut i EU's ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga", främst s.97, *Europaperspektiv* 2001(b).

¹⁹⁸ Jmf. exempelvis Scharpf F. 1999 s.9-10; Scharpf F. 2001 s.10; Weiler J.H.H. 1995 s.11-14.

För det första har vi enligt kritikerna att ta hänsyn till skillnaden i formella och reella möjligheter att ta tillvara på möjligheterna att använda majoritetsförfarandet. Undersökningar visar att det finns en väl utvecklad konsensuskultur inom rådet vad gäller beslutsfattande¹⁹⁹. Även om det formellt sett bara krävs kvalificerad majoritet för ett beslut har det visat sig att medlemsländerna i möjligaste mån försöker uppnå enhällighet och bara i undantagsfall går emot ett medlemslands uttalade vilja. Det är således enligt min mening mycket möjligt att ett utvidgat utrymme för majoritetsbeslut i praktiken inte kommer att ändra på det förhållandet att kompromisser och långa förhandlingar även i fortsättningen kommer att tillhöra vanligheterna. Även om målet kan sägas vara konsensus mellan staterna är det emellertid viktigt att komma ihåg att förhandlingarna sker mot bakgrund av den relativa röstfördelningen, d.v.s. vad som kommit att kallas för "under the shadow of the vote".

För det andra är det enligt motståndarna tveksamt om effektivitetsvinsterna blir så stora mot bakgrund av att rådet i allt större utsträckning har att ta hänsyn till Europaparlamentet i och med samarbetsproceduren och framför allt medbeslutandeproceduren. Även det ökade inslaget av ramlagstiftning som behöver fyllas ut av bland annat "comitology committee's" gör att det kan ifrågasättas vilken tidsmässig betydelse ett utökat majoritetsförfarande har i jämförelse med övriga lagstiftningsprocedurer som måste genomgås?²⁰⁰. Vidare har ifrågasatts huruvida ett utökat majoritetsförfarande verkligen skulle leda till rent ekonomiska samordningsvinster²⁰¹.

Den tyngst vägande invändningen enligt min mening rör emellertid att majoritetsbeslut sannolikt bara kommer att accepteras av medborgarna och medlemsstaterna om ett antal förutsättningar är uppfyllda. Som Fritz Scharpf uttrycker saken finns det starka skäl av både praktisk och normativ art att under nuvarande förhållanden söka efter konsensuslösningar istället för att försöka utvidga majoritetsförfarandet. Enligt Scharpf följer att "[o]n practical grounds, the shadow of the future is long, and governments should hesitate to antagonize others when they may find themselves in the same corner tomorrow. On normative grounds, moreover, legitimate majority rule would presuppose a strong European collective identity, vigorous Europe-wide public debates, and the manifest political accountability of European governors"²⁰². Scharpfs slutsatser ser ut att kunna backas upp av ett exempel från Weiler rörande förutsättningarna för majoritetsbeslut som övergripande beslutsprincip. Weiler ber läsaren att föreställa sig en sammanslagning mellan Danmark och

¹⁹⁹ Karlsson C. 2001(a) s.111.

²⁰⁰ Jmf. Karlsson C. 2001(a) s.112-113.

²⁰¹ Se Assarsson B. "Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämnning av majoritetsbeslut inom EU", s.125-147, *Europaperspektiv* 2001.

²⁰² Scharpf F. 2001 s.10.

Tyskland. Låt oss sedan, säger Weiler, "[t]ry and tell the Danes that they should not worry since they will have full representation in the Bundestag"²⁰³.

Huvudargumentet synes vara att det krävs någon form av gemensam europeisk identitet bland medborgarna inom EU för att kunna använda majoritetsförfarandet fullt ut. En gemensam identitet och samhörighet antas göra medborgarna villiga att acceptera även de beslut som går dem emot. Eftersom en sådan identitet idag saknas inom EU anser kritiker-
na att majoritetsförfarandet bara kan användas inom politiska områden av mindre betydelse och bara rörande frågor som inte är nationellt känsliga²⁰⁴. Typiskt sett känsliga områden är skatte-, social- och familjepolitik, där det även i fortsättningen bör krävas enhällighet. Länder som, Danmark, Sverige och Storbritannien har också hittills motsatt sig att dessa områden blir föremål för beslutfattande med kvalificerad majoritet²⁰⁵. Skulle majoritetsförfarandet emellertid börja tillämpas på politiskt alltför känsliga frågor kommer enligt kritikerna de drabbade medlemsländerna börja ifrågasätta besluten och medborgarna likaså. I det långa loppet riskerar då den sociala legitimiteten att påverkas så negativt att hela integrationsprojektets fortlevande hamnar i farozonen.

Att det idag saknas en stark europeisk identitet kan nog de flesta hålla med om. Huruvida en sådan är en förutsättning för ett utvidgande av området för majoritetsbeslut är däremot mer tvistigt. Enligt min mening ligger det dock mycket i att ett utökande av områdena för majoritetsbeslut riskerar att påverka den sociala legitimiteten negativt om politiskt känsliga områden berörs. Sakfrågornas karaktär verkar avgörande för om beslut kan tas med kvalificerad majoritet. Paradoxen är emellertid att det är just inom politiskt känsliga frågor som man kan tänka sig att de största effektivitetsvinster vad gäller beslutsprocessen borde kunna göras. I svåra frågor som kräver enhällighet så skulle det naturligtvis underlätta om inte alla medlemsländer behöver vara överens. Inom mindre komplicerade områden som inte är politiskt känsliga kommer däremot sannolikt inte effektivitetsvinster att vara särskilt stora. I sådana frågor är det nämligen troligt att medlemsländerna kommer överens ändå.

Även om vissa effektivitetsvinster skulle kunna uppnås i beslutsprocessen kvarstår problemet rörande vilka konsekvenser den bristande politiska viljan hos de drabbade medlemsländerna skulle kunna tänkas få i slutändan. Här gäller det att erinra sig de två sidor av effektiviteten som behandlats tidigare i uppsatsen²⁰⁶. En tänkbar ökning av effektiviteten i beslutfattandet motvägs sannolikt, åtminstone till viss del, av en minskad effektivitet i im-

²⁰³ Weiler J.H.H. 1995 s.12.

²⁰⁴ Jmf. Karlsson C. 2001(b) s.107.

²⁰⁵ A.a. s.107.

²⁰⁶ Se främst avsnitt 4.3.

plementeringsfasen samt ett mindre verkningsfullt upprätthållande av gemenskapsrätten i det nationella rättssystemet. Både medlemsländerna och medborgarna blir troligen mindre benägna att följa gemenskapsrättsliga beslut i kollision med lojalitetsplikten²⁰⁷.

Slutligen har vi att behandla ett intressant spørsmål som rör frågan om ett utvidgat område för majoritetsbeslut gör EU mer eller mindre demokratiskt. Även om vi kan dra slutsatsen att den sociala legitimiteten sannolikt kommer att påverkas negativt kan man fråga sig hur den formella legitimiteten berörs? Enligt Joakim Nergelius beror svaret på vilken demokratimodell man utgår ifrån²⁰⁸. Enligt min mening är det kanske mer rättvist att i så fall säga att en minskning av den demokratiska förankringen kan tänkas uppvägas av ökad effektivitet. Genom att förstärka de överstatliga dragen ytterligare utan att samtidigt förstärka grundläggande demokratiska mekanismer som ansvarsutkrävande och medborgarnas möjlighet till effektiv delaktighet så försvagas den demokratiska förankringen; oberoende av vilken demokratimodell man utgår ifrån. En annan sak är att en mer proportionerlig röstfördelning i rådet efter folkmängd skulle vara ett demokratiskt tillskott, men det har inte direkt med majoritetsförfarandet i sig att göra.

Sammanfattningsvis kan alltså påstås att det finns mycket som tyder på att en ökning av användandet av majoritetsbeslut inte kommer att innebära de effektivitetsvinster som förespråkarna hävdar. Oavsett om det även i slutändan leder till att den sociala legitimiteten avsevärt försvagas, så verkar inte ett utökat majoritetsförfarande vara lösningen på unionens legitimitetsproblem. Majoritetsbeslut utgör enligt min mening inte den räddande ängeln vid den kommande utvidgningen. Istället bör vi söka efter andra alternativ för att försöka bibehålla unionens handlingskraft.

5.2.2 Flexibel integration

Att göra integrationsprocessen mer flexibelt innebär kort uttryckt att alla medlemsländer inte behöver binda sig för samma regelverk och för principen om överstat på alla områden. Vissa länder kan så att säga "gå före" och underkasta sig en överstat inom för dem intressanta områden. Så kan ske tills dess att tiden är mogen för övriga medlemsländer att följa efter. Men det kan också vara så att övriga medlemsländer inte följer efter och olikheterna i samarbetet blir således permanenta. Det råder vissa oklarheter vad som gäl-

²⁰⁷ Jmf. Karlsson C. 2001(b) s.115-118, som ifrågasätter den ofta påstådda kopplingen mellan utökat majoritetsförfarande och bristande social legitimitet. Enligt min mening lyckas inte Karlsson undvika de problematiska konsekvenserna för den sociala legitimiteten av ett utökat majoritetsförfarande genom att, som han verkar göra, främst hänvisa legitimitetsproblematiken till en annan enligt honom mer akut brist i avståndet mellan styrande och styrda. Detta är också ett viktigt problem, men svårigheterna med majoritetsbeslut på känsliga områden kvarstår och likaså kopplingen till medborgarnas acceptans av systemet.

²⁰⁸ Nergelius J.2001(b) s.92.

ler inom detta område och den begreppsmässiga diskussionen har bidragit till att otydligheterna ökat. Precis som Scharpf säger så har diskussionen kring flexibel integration, eller som man också brukar säga "closer cooperation", präglats av "...decades of misunderstandings and apprehensions associated with proposals for 'differentiated integration' in a 'Europe with variable geometry', a 'multispeed Europe', a 'two-tier Europe', a 'Europe à la carte', a 'Europe of concentric circles' or a 'core Europe'..."²⁰⁹.

Enligt min mening är det meningsfullt att urskilja främst tre typer av flexibel integration. Dessa utgörs av vad som innefattas i begreppen "variabel geometri", "flerhastighetsmodellen" samt "Europa à la carte"²¹⁰. Något direkt konsensus i doktrinen om den exakta betydelsen av dessa begrepp finns egentligen inte. Kort kan dock sägas att de tre fokuserar på olika dimensioner av integrationen. Den första avser främst den politiska geografin, den andra tidsaspekten och den tredje sakfrågorna²¹¹. "Europa à la carte"-modellen har emellertid inte diskuterats sedan början på 1990-talet och har egentligen aldrig setts som ett seriöst alternativ för EU, varför den inte närmare behandlas här²¹². I fråga om de övriga två kan sägas att de, förutom ovan påtalade olikhet, även skiljer sig såtillvida att variabel geometri inte på samma sätt som flerhastighetsmodellen förutsätter att eftersläntrande länder följer efter och att samma regelverk i slutändan uppnås. Istället kan tänkas att olikheterna blir bestående och att det bildas en kärna av stater som är mer integrerande än de övriga²¹³. Ett alternativt sätt att se på flexibel integration är att dela upp den i exkluderande och icke-exkluderande. Exkluderande flexibilitet, vilket innebär att inte alla länder tillåts fördjupa integrationen, skulle onekligen leda till bildandet av s.k. a-lag, b-lag etc. inom Europeiska unionen.

Som intressant exempel på variabel geometri kan ges att Storbritannien under åren 1993-1999 tilläts stå utanför det så kallade sociala protokollet²¹⁴. I fråga om flerhastighetsmodellen så finns ett ännu mer intressant exempel i EMU-projektet med dess grundläggande struktur innebärande integration i flera hastigheter²¹⁵. Det fascinerande med EMU-projektet i denna synvinkel är dock om det även är ett exempel på variabel geometri? I fråga om Danmark och Storbritannien så finns en legal möjlighet för dessa länder att långsiktigt kunna stå utanför EMU-samarbetet. Mot bakgrund av hur ledande svenska politiker uttrycker sig rörande en anslutning till EMU så borde slutsatsen kunna dras att även Sverige kan fortsätta att stå utanför projektet permanent. Sverige har däremot inte, i motsats till Storbritannien och Danmark, medgivit något uttryckligt undantag från förpliktelsen att

²⁰⁹ Scharpf F. 2000 s.14.

²¹⁰ Jmf. Bernitz U. s.177-178; Jerneck M. s.156-158; Nergelius J. 1998 s.74.

²¹¹ Jerneck M. s.156; Nergelius J. 1998 s.74.

²¹² Jmf. Jerneck M. s.157-158; Nergelius J. 1998 s.75.

²¹³ Jmf. Bernitz U. s.177-178; Jerneck M. s.156-157.

²¹⁴ Se protokoll 14 till UF. Jmf. även Bernitz U. s.181.

²¹⁵ Jmf. Bernitz U. s.182.

inträda i EMU²¹⁶. Emellertid har Sverige i en proposition hävdad att ett eventuellt inträde är en intern svensk angelägenhet och ett framtida fördragsbrott kan således tänkas bli aktuellt²¹⁷. Fram till nu har frågan om fördragsbrott undvikits genom att kommissionen ansett att Sverige inte uppfyller konvergenskraven för ett inträde i EMU. Skulle den politiska viljan finnas i Sverige för ett inträde är det emellertid högst sannolikt att kommissionen finner att Sverige, utan att några egentliga förändringar skett, faktiskt uppfyller konvergenskraven²¹⁸. Frågan om EMU-projektet i framtiden kommer att splittra upp det gemensamma regelsystemet permanent och bli ett exempel på variabel geometri kan alltså ännu inte besvaras.

Tanken på flexibel integration motsäger på många sätt det som varit grundförutsättningen för hela samarbetet, d.v.s. att det gemensamma regelverket "l'aquis communautaire" skall gälla lika för alla medlemstaterna. Idén om flexibel integration är däremot lika gammal som det europeiska integrationsprojektet. Officiellt sanktionerade former av flexibelt samarbete har förekommit främst sedan Enhetsaktens införande och då i första hand inom ramen för den andra pelaren²¹⁹. På senare år har argumenten för att flexibel integration även ska tillåtas inom den första pelaren blivit fler. I takt med att unionen växer är det svårare att samordna alla länders politiska önskemål. Flexibel integration kan enligt förespråkarna göra det möjligt för ett antal medlemstater som står inför liknande svårigheter att samordna sina resurser för att motverka problemen. Effektivitetsvinsterna antas kunna bli betydande då dessa medlemsländer kan utnyttja de institutionella faciliteterna samt låta sitt samarbete utvecklas inom EU:s redan befintliga regelverk, istället för att låta samarbetet så att säga ligga bredvid i mellanstatlig form²²⁰. Exempelvis kan antas att länder med nationella sjukvårdssystem som baseras på skattemedel söker andra lösningar än de medlemstater som istället har en hälsovård som bygger på att medborgarna har obligatoriska privata sjukförsäkringar²²¹. Scharpf påpekar fördelarna med flexibel integration i ett framtida EU då han säger att "...if it were found to be necessary to relax the rigidities of the *acquis* for new accession states after Eastern enlargement, 'closer cooperation' could provide common solutions that would not open the flood gates of ad-hoc discretion"²²².

Fram till Nicefördraget har möjligheterna för flexibel integration varit ytterst kringskurna. Utökat samarbete har bara tillåtits inom ett mycket begränsat område och enbart efter godkännande av rådet med enhällighet. Enstaka länder som exempelvis Sverige, Danmark

²¹⁶ Jmf. protokoll 11 och 12 till UF.

²¹⁷ Proposition 1994/95:19 "Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen", s.444-445.

²¹⁸ Jmf. Cramér P. 1999 s.84.

²¹⁹ Jerneck M. s.154.

²²⁰ Nergelius J. 1998 s.81.

²²¹ Scharpf F. 2001 s.15.

²²² A.a. s.15.

och Storbritannien har motsatt sig en utökning av områdena för flexibelt samverkan och har genom kravet på enhällighet kunnat blockera att så skett²²³. Genom Nicefördraget slopades emellertid i princip kravet på enhällighet i rådet och det blev lättare för vissa länder att gå före och på egen hand utveckla ett närmare samarbete²²⁴. Möjligheten finns dock för ett medlemsland att motsätta sig ett sådant beslut med hänvisning till viktiga nationella intressen. Frågan hänskjuts i så fall till Europeiska rådet som måste besluta med enhällighet²²⁵.

Motståndarna mot flexibel integration stöder sig främst på argumenten att den enhetliga tillämpningen av gemenskapsrätten i medlemsländerna kommer att påverkas negativt samt att det skulle bildas ett europeiskt a-lag, b-lag etc.²²⁶. Risken finns enligt kritikerna att nya politiska spänningar skulle uppstå mellan de så kallade "kärnstaterna" och de övriga om exempelvis kärnstaterna bildar en blockerande majoritet. Man anser vidare att relationerna med utanförstående stater sannolikt kommer att påverkas negativt då flexibel integration minskar förutsättningarna för EU att så att säga "tala med en tunga"²²⁷. Komplikationerna synes alltså vara av både politisk som rättslig art. Och visst är riskerna uppenbara att det kommer att ske en viss urholkning av gemenskapsrätten och kanske också av samarbetet i stort. Ett sätt att försöka minska de negativa effekterna kan vara att, precis som idag sker, bara tillåta flexibel integration inom vissa områden. Som alltid gäller det att väga fördelarna mot nackdelarna i ljuset av en reell politisk kontext, med framför allt den kommande utvidgningen som närmaste utmaning.

Enligt min mening finns det mycket som talar för att en utökad flexibilitet i samarbetet skulle ge de nya medlemstaterna från Öst- och Centraleuropa ökade möjligheter att snabbare och smidigare integreras i EU. Flexibilitetens betydelse speglas av att nuvarande medlemsländer redan föreslagit att fullt jordbruksstöd inte ska utgå till de nya medlemstaterna förrän efter en betänklig övergångsperiod. Vidare skulle en ökad flexibilitet möjligtvis också kunna stärka den sociala legitimiteten; både i de länder som vill gå längre i samarbetet och öka överstatens inflytande samt i de länder som vill stanna kvar på en lägre integrationsnivå. Att samarbetet i det hela "luckras upp" kan eventuellt även få positiva effekter i ett mer globalt perspektiv. Att gränserna för medlemskap jämfört med utanförskap inte blir så skarpa kan tänkas skapa förutsättningar för ett mer aktivt samarbete med icke-medlemsländer; framför allt med de närmast gränsande som exempelvis Ryssland, Ukraina etc.

²²³ Nergelius J. 1998 s.80.

²²⁴ Nergelius J. 2001(a) s.63-64.

²²⁵ Bernitz U. s.176.

²²⁶ Jmf. Jerneck M. s.162-165.

²²⁷ A.a. s.163.

5.2.3 Konklusion

Även om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut och flexibel integration skiljer sig åt på många punkter så innebär de båda två en ökad överstatlighet. Tveklöst så skulle majoritetsförfarandet få mest omfattande betydelse i denna aspekt. Vad gäller flexibel integration så blir de överstatliga konsekvenserna givetvis inte lika påtagliga för alla medlemsländer. Oavsett för- och nackdelar med de två olika strategierna så är det viktigt i sammanhanget att inte bortse från själva frågan om ökad överstatlighet. Det är mycket möjligt att länder som exempelvis Sverige, Danmark och Storbritannien även i fortsättningen kommer att motsätta sig en ökad överstatlighet, vilket kommer att få konsekvenser både för majoritetsförfarandet och för flexibel integration. Att tydliggöra denna konflikt mer öppet i debatten skulle enligt min mening ge en mer rättvis bild av hur de olika medlemsländerna faktiskt ser på ett framtida EU.

Har då de två olika strategierna något att erbjuda vad gäller en förbättring av den sociala respektive formella legitimiteten? För att den demokratiska förankringen ska öka krävs att majoritetsförfarandet dras till sin spets, vilket skulle innebära att unionen antar en federativ struktur baserad på Europaparlamentet med majoritetsbeslut som övergripande princip. Denna strategi är för närvarande av tidigare redovisade skäl emellertid inte aktuell. De nuvarande förslagen att tillåta en mer moderat utökning av tillämpningen av majoritetsbeslut utan att i motsvarande mån förstärka demokratiska grundstenar som effektiv delaktighet och ansvarsutkrävande skulle snarare försvaga än förstärka den formella legitimiteten. Hur den demokratiska förankringen påverkas av flexibel integration är svårare att avgöra. Rent direkt så ökar inte de demokratiska inslagen eftersom flexibel integration främst erbjuder länder som vill utöka de överstatliga dragen att göra så. Enligt min mening kan emellertid sägas att flexibel integration indirekt ökar möjligheten för en starkare demokratisk förankring inom vissa områden genom att de olika medlemsländerna även i högre grad tillåts att utforma ett mer mellanstatlig samarbete.

I fråga om den sociala legitimiteten är det enligt min mening klart vilken linje som är mest intressant i ljuset av den realpolitiska situationen. Förutsättningarna för en utökad tillämpning av majoritetsbeslut på nationellt sett politiskt känsliga områden är inte goda. En realistisk syn på medlemsstaternas attityder avslöjar en betydande skillnad mellan länderna i integrationspolitiska målsättningar. Att mot bakgrund av detta i effektivitetens namn

försöka tvinga igenom ett fördjupat samarbete genom majoritetsbeslut kommer högst sannolikt att leda till motreaktioner. Den politiska viljan i medlemsländerna blir här avgörande och det är enligt min uppfattning av yttersta vikt att man inser de rättsliga mekanismernas trots allt begränsade betydelse i ett politiskt projekt som EU. I en sådan kontext verkar flexibel integration vara att föredra²²⁸. Enligt min mening finns det mycket som pekar på att en utökad flexibilitet i samarbetet skulle ge de nya medlemstaterna från Öst- och Centraleuropa ökade möjligheter att snabbare och smidigare integreras i EU samtidigt som det skulle stärka den sociala legitimiteten; både i de länder som vill gå längre i samarbetet och öka överstatens inflytande samt i de länder som vill stanna kvar på en lägre integrationsnivå.

En tydlig varningsflagga bör emellertid höjas vad gäller attityden till flexibel integration och den rör fördjupningen av samarbetet i stort. Enligt min mening finns det nämligen vissa som uppfattar den europeiska integrationen som historiskt och logiskt given och som mot denna bakgrund tenderar att se den flexibla integrationen som en utmärkt metod att "automatiskt" uppnå ökad överstatlighet. Genom att vissa länder tillåts gå före antas övriga pressas att följa efter och integrationen fördjupas enligt en sorts "spillover-effekt". Den flexibla integrationen kan således komma att generera argument för en generell fördjupning av integrationsprocessen.

5.3 Stärkt mellanstatlighet

Den tredje och sista handlingslinjen som kan urskiljas i debatten innebär ett stärkande av det mellanstatliga samarbetet. Genom att i högre grad lita till mellanstatliga förhandlingar och arbeta i riktning mot ett minskat inflytande för principen om överstat är det tänkt att både den formella och sociala legitimiteten ska stärkas. Det finns i princip två huvudsakliga reformförslag i denna riktning. Det ena innebär ett stärkande av de nationella parlamentens inflytande, vilket främst är menat att föra den europeiska politiken närmare medborgarna. Det andra reformförslaget brukar gå under benämningen "the open method of coordination", eller med andra ord "den nya öppna samordningsmetoden". Att öka den mellanstatliga samordningsförmågan har varit en av de idéer som regeringarna värnat mest om sedan metoden introducerades i och med Amsterdamfördraget²²⁹.

I detta avsnitt avser jag att inledningsvis undersöka förutsättningarna för ett ökat inflytande för de nationella parlamenten och hur det i så fall kan tänkas påverka både den demo-

²²⁸ Jmf. Nergelius J. 2001(b) s.88, som kommer till precis motsatt slutsats.

²²⁹ Jmf. Gustavsson S. 2002 s.12.

kratiska förankringen, effektiviteten och den folkliga acceptansen av unionen. Detta följs av en genomgång och analys av den öppna samordningsmetoden.

5.3.1 Ökat inflytande för de nationella parlamenten

Den traditionellt sett viktigaste uppgiften för de nationella parlamenten har varit att godkänna fördragsändringar samt nya medlemmar till unionssamarbetet. Utöver detta har de nationella parlamenten ansetts inneha en viktig kontrollfunktion över regeringsrepresentanternas ageranden i ministerrådet. På grund av olikheter i de nationella författningarna skiftar emellertid de nationella parlamentens möjligheter till att öva inflytande över regeringarnas ställningstaganden i unionsfrågor²³⁰. Kontrollfunktionen synes vara väl utvecklad i länder som exempelvis Danmark, där ett särskilt EU-utskott har ett direkt inflytande över regeringens hållning i ministerrådet. Den danska regeringen är tvungen att rådgöra med utskottet i de flesta frågor vid risk av misstroendevotum²³¹. Även under förhandlingars gång måste den ansvarige ministern informera och diskutera det danska ställningstagandet med utskottsledamöterna²³². Systemet ger i vissa fall den danska regeringen ett begränsat handlingsutrymme och kan tänkas ineffektivisera beslutsprocessen. Å andra sidan kan antas att förfarandet medverkar till att besluten förankras väl i det nationella parlamentet.

I ett antal andra länder synes någon reell möjlighet till kontroll överhuvudtaget inte förekomma²³³. Vad gäller Sverige så finns emellertid vissa möjligheter till övervakning. Här fungerar den så kallade EU-nämnden som länk mellan den svenska riksdagen och regeringen i unionsfrågor. Inför kommande rådssammanträden föredrar regeringens representanter aktuella frågor inför nämnden. I motsats till det danska EU-utskottet kan dock inte den svenska EU-nämnden ge regeringen några direktiv om hur den skall agera, utan man kan endast delge sin ståndpunkt²³⁴. Förfarandet ger den svenska regeringen en större handlingsfrihet och vidare självständighet mot de nationella parlamenten jämfört med den danska regeringen. Det så kallade Demokratirådet, som bland annat hade till uppgift att utvärdera den svenska EU-nämnden, kom fram till att statsråden och den svenska regeringen mycket sällan behövde stå till svars för sina ställningstaganden inför nämnden²³⁵. Vidare var det anmärkningsvärt enligt Demokratirådet att det så sällan i EU-nämnden fö-

²³⁰ Lindahl R. s.53.

²³¹ Nergelius J. 1998 s.63.

²³² Lindahl R. s.53.

²³³ Nergelius J. 1998 s.63. Grekland, Spanien och Portugal får anses ha ett mycket löst sammansatt system för de nationella parlamentens kontrollerande funktion. Jmf. Lindahl R. s.53.

²³⁴ Lindahl R. s.53.

rekom några djupare granskningar eller utvärderingar av den svenska regeringens ageranden i ministerrådet. Av ovanstående kan slutsatsen dras att den svenska EU-nämndens inflytande enligt min mening kan ifrågasättas mot bakgrund av nämndens brist på reella möjligheter att påverka regeringen. Tyvärr verkar inte nämnden ens ta tillvara på de möjligheter den faktiskt har att kontrollera regeringsledamöternas ageranden.

Under senare år har de nationella parlamentens roll utökats till att även inbegripa inblandning i normgivningsprocessen. Parlamentens ökade inflytande kan hänföras till en uttryckt önskan i bland annat Amsterdamfördraget att de nationella parlamenten bör ta större del i EU:s verksamhet²³⁵. De konkreta förslag som det beslutades om innebär främst att lagförslag och andra samrådsdokument skyndsamt ska tillställas de nationella parlamenten för att dessa ska få sex veckor på sig att kommentera lagförslag innan beslut tas²³⁷. De nationella parlamenten ska vidare ha en möjlighet att agera kollektivt främst inom samarbetsorganet COSAC, som egentligen är menat att fungera som länk mellan de nationella parlamentens EU-nämnder och Europaparlamentets institutionella utskott²³⁸. COSAC har i betydande utsträckning fått sina befogenheter förstärkta genom att organet tillerkänts en rätt att bidra med allt man finner att unionens institutioner bör uppmärksamma i samband med lagstiftningsproceduren. COSAC har vidare rätt att granska alla lagförslag och initiativ inom området för rättsligt samarbete som kan tänkas påverka enskildas fri- och rättigheter²³⁹. Genom Amsterdamfördraget får således COSAC en rådgivande roll som fastslås i fördraget. Rollen som representant för de nationella parlamenten begränsas emellertid av att COSAC:s ställningstaganden på intet sätt är bindande²⁴⁰. De nationella parlamenten är fortfarande fria att föregripa organet i konkreta frågor.

Trots att det under senare år har skett en viss maktförskjutning i riktning mot en ökad betydelse för de nationella parlamenten så är deras inflytande i den legislativa processen fortfarande mycket begränsat. Mer radikala förslag, som att bilda en slags tredje kammare bestående av representanter från de nationella parlamenten vid sidan av Europaparlamentet och rådet samt att bilda ett särskilt rådgivande lagstiftningsorgan utöver COSAC, har hitintills inte hörtsammats av medlemsstaternas regeringar²⁴¹. De reformer som istället har antagits kan ses som ytterst modesta, vilket tyder på att medlemsstaternas regeringar inte är beredda att överlämna någon betydande makt till de nationella parlamenten och särskilt inte till något kollektiv inom ramen för ett nytt samarbetsorgan. Av naturliga orsa-

²³⁵ Demokratirådets rapport 1999 s.81-82.

²³⁶ Nergelius J. 1998 s.65.

²³⁷ Langrish S. s.5.

²³⁸ Proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget, s.151-152.

²³⁹ Nergelius J. 1998 s.65.

²⁴⁰ A.a. s.65.

²⁴¹ Jmf. proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget, s.606-607.

ker är inte heller övriga gemenskapsinstitutioner särskilt intresserade av att öka de nationella parlamentens inflytande. Både kommissionen och Europaparlamentet kan tänkas vilja försöka undvika ytterligare konkurrenter till makten.

Det främsta argumentet mot att ytterligare involvera de nationella parlamenten i normgivningsproceduren är främst baserat på en anteciperad försämring av effektiviteten. Genom att stärka de nationella parlamentens roll ökar den institutionella komplexiteten, vilket enligt kritikerna högst sannolikt skulle leda till en ineffektivisering av beslutsfattandet. Ökad komplexitet och försämrad effektivitet antas i sin tur leda till försvagad social legitimitet²⁴². Vad gäller parlamentens kontrollerande funktion så ljuder kritiken tystare. Åtgärder innebärande att samarbetet mellan de nationella parlamenten samt mellan dessa och Europaparlamentet stärks antas nämligen inte ha någon avgörande negativ inverkan på effektiviteten i beslutsprocessen.

Sannolikt var emellertid anledningen till att man i Amsterdamfördraget i högre grad försökte involvera de nationella parlamenten en önskan att just stärka den sociala legitimiteten i EU. Reformförslagen var förmodligen tänkta att uppfattas som ett steg på vägen mot ett mer demokratiskt EU. Och enligt min mening finns ett antal uppenbara poänger med att stärka de nationella parlamentens inflytande. De nationella parlamenten står av naturliga skäl närmare medborgarna och avståndet mellan styrande och styrda skulle kunna minskas något. I medlemsstaterna finns även den nödvändiga politiska debatten och en möjlighet att i allmänna val kunna utkräva ansvar av de beslutande politikerna. Det kan även antas att det inom medlemsländerna finns bättre förutsättningar för offentlighet och granskning av politikerna samt även praktiska förutsättningar att i viktiga frågor hålla folkomröstningar. Genom att i större utsträckning kräva godkännande av de nationella parlamenten skulle regeringarna bli tvungna att synliggöra viktiga europafrågor genom att debattera den på hemmaplan. Europapolitiken skulle i högre utsträckning bli en nationell valfråga.

Att utöka de nationella parlamentens kontrollfunktion är en intressant tanke. Särskilt mot bakgrund av att möjligheterna att utkräva ansvar på nationell nivå för beslut fattade i ministerrådet sannolikt minskar i och med ett utökat användande av majoritetsförfarandet. Så skulle kunna ske genom att de nationella parlamenten gavs rätt att i vissa frågor väcka talan vid EG-domstolen. Tänkbart är till och med en generell talerätt eller en rätt att precis som Europaparlamentet väcka talan för att "tillvarata sina intressen" i enlighet med artikel 230 RomF. Ett sådant förfarande skulle knappast öka komplexiteten i den institutionella

²⁴² Jmf. Nergelius J. 1998 s.248.

uppbyggnaden. Det är emellertid högst troligt att effektiviteten skulle påverkas negativt då arbetsbelastningen på EG-domstolen skulle öka.

Sammantaget finns det enligt min mening en del som talar för att ett stärkande av de nationella parlamentens inflytande. Den demokratiska förankringen skulle öka och enligt min mening även den sociala legitimiteten. Ett minskat avstånd mellan styrande och styrda och ett synliggörande av europapolitiken på hemmaplan skulle sannolikt i medborgarnas ögon väga över eventuella effektivitetsförluster i beslutsfattandet. Det är naturligtvis synnerligen svårt att påvisa att så verkligen är fallet, men det är min bestämda övertygelse att medborgarnas acceptans av det politiska systemet vilar både på en proceduriell samt substantiell grund. Det är således av betydelse för medborgarna både hur besluten kom till samt vad de innehåller. Kanske är då en försämrad effektivitet det pris vi måste betala för en bredare folklig acceptans av EU?

5.3.2 Den öppna samordningsmetoden

Den nya öppna samordningsmetoden introducerades i och med Amsterdamfördraget och beslöts gälla enbart inom området för arbetsmarknadspolitik. Metoden har senare även ansetts böra tillämpas rörande vissa frågor inom social- och utbildningspolitiken²⁴³. Tanken med den öppna samordningsmetoden är att medlemsländerna inom vissa specifika områden ömsesidigt ska stimulera varandra utifrån jämförelser och utbyte av erfarenheter. Exempelvis följer enligt artikel 126 (2) RomF. att medlemstaterna har att "...betrakta främjande av sysselsättningen som en fråga av gemensamt intresse...[och regeringarna]...skall inom rådet samordna sina åtgärder i detta hänseende..."²⁴⁴. Beslutsgången är avsedd att inledas med att rådet, på initiativ från kommissionen, antar årliga riktlinjer för medlemsländerna. Dessa i sin tur rapporterar tillbaka till rådet hur implementeringen av dessa riktlinjer gestaltat sig i respektive land. Medlemsländernas rapporter utvärderas i sin tur av nationella representanter tillsammans med kommissionen som utifrån utvärderingarnas resultat föreslår *rekommenderade* åtgärder i förbättringshänseende²⁴⁵.

Poängen är att regeringarna har att tillsammans bestämma specifika områden som är av gemensamt intresse, medan själva valet av politik i slutändan helt är en nationell fråga²⁴⁶. Inget medlemsland kan överröstas och tvingas att införa regler mot den nationella politiska viljan. Emellertid har regeringarna förbundit sig att det nationella valet av politik ska ske med respekt för vad som framkommit vid diskussionerna mellan medlemsstaterna.

²⁴³ Gustavsson S. 2002 s.12.

²⁴⁴ Jmf. artikel 126 RomF.

²⁴⁵ Jmf. Scharpf F. 2000(a) s.15.

²⁴⁶ A.a. s.14-15.

Således är det tänkt att integrationen ska fördjupas inom nya områden utan att det med nödvändighet behöver leda till att de överstatliga dragen förstärks²⁴⁷.

Hur kommissionen ser på ett utökat användande av den öppna samordningsmetoden framgår av vitboken och har redan delvis behandlats ovan²⁴⁸. Metoden betonar som framkommit den mellanstatliga samordningsförmågan vari medlemsländernas regeringar har en nyckelroll i förhandlingarna. Vad vitbokens författare sannolikt befarar är att det skulle leda till att kommissionens betydelse som initiativtagare och pådrivare skulle minska. Detta blir tydligt när kommissionen säger att "... "[t]he open method of co-ordination must not dilute the achievement of common objectives in the Treaty or the political responsibility of the Institutions. It should not be used when legislative action under the Community method is possible...[and]...the Commission should be closely involved and play a co-ordinating role"²⁴⁹. Vitbokens kommentarer avslöjar en önskan att saker och ting i möjligaste mån ska förbli vid det gamla, med kommissionen vid rodret.

Man kan emellertid fråga sig om kommissionens kritik har något att ge bortsett från argument baserade på rent självintresse? Enligt min mening har kommissionen en viss poäng. Den öppna samordningsmetoden kan nämligen utsättas för i stort sett samma kritik som riktats mot en utökad tillämpning av flexibel integration. Det vill säga att risken finns att den enhetliga tillämpningen av gemenskapsrätten i medlemsländerna kommer att påverkas negativt då varje land i slutändan självt kan välja hur den specifika lagregleringen ska se ut. Det tänkta tillvägagångssättet motsäger egentligen vad som utgjort en av grundförutsättningarna för hela samarbetet, vilken varit att det gemensamma regelverket "l'aquis communautaire" skall gälla lika för alla medlemsstaterna. Den öppna samordningsmetoden leder enligt kritikerna mot en mer splittrad union vilket skulle försvaga dess ställning i internationellt hänseende.

I jämförelse med flexibel integration tillåter den öppna samordningsmetoden i ännu högre grad olika lösningar och politisk samt juridisk differentiering mellan medlemsstaterna. Metoden har sannolikt av den anledningen välkomnats särskilt av länder som Sverige, Danmark och Storbritannien. På det hela taget har det enligt Sverker Gustavsson varit samtliga stats- och regeringschefernas mest omhuldade idé, vilken man riktat mest uppmärksamhet på och satt högst tilltro till under de senare åren²⁵⁰. Enligt flera bedömare finns det en god grund för stats- och regeringschefernas optimism. Exempelvis anser Fritz Scharpf att den öppna samordningsmetoden har mycket att erbjuda eftersom metoden "...provide

²⁴⁷ Jmf. Gustavsson S. 2002 s.12.

²⁴⁸ Se avsnitt 5.1.1.

²⁴⁹ Vitboken s.22.

²⁵⁰ Jmf. Gustavsson S. 2002 s.12.

for multilevel and recursive processes of joint problem analyses and goal set-ting, self-commitment and self-evaluation, combined with common monitoring and central benchmarking capacities...if it is assumed that member states see themselves pursuing parallel, rather than conflicting goals, but also prefer to remain free in defining and adopting their own measures for reaching this goal – presumably because national conditions are so different or politically salient that uniform solutions could not be effective or politically acceptable”²⁵¹. Den öppna samordningsmetoden skulle alltså enligt Scharpfs resonemang kunna vara ett sätt att realisera gemensamma intressen genom att samtidigt tillåta vissa olikheter och på så sätt respektera medlemstaternas nationella integritet och självständighet.

Den uppenbara skillnaden jämfört med flexibel integration är att vid en användning av den öppna samordningsmetoden kommer det slutliga ansvaret för de politiska ställningstagandena att helt ligga på det enskilda medlemslandet²⁵². Nationella beslutsfattare skulle således kunna hållas ansvariga för de tagna besluten, vilken är en avsevärd skillnad i demokratiskt hänseende. Även i fråga om effektivitet så är det möjligt att den öppna samordningsmetoden har något att erbjuda. Genom att den tidsödande detaljlagstiftningen lämnas åt medlemsstaterna så behöver sannolikt inte i lika hög grad förhandlingar hållas i syfte att kompromissa fram lagförslag som alla medlemsländer måste godkänna i detalj. Istället kan kommissionen och rådet koncentrera sig på att utfärda riktlinjer.

Huruvida den öppna samordningsmetoden kommer att bli en succé hänger enligt min mening på hur seriöst de olika medlemsländerna tar på möjligheterna till samordning. Risken finns naturligtvis att metoden i slutändan inte kommer att påverka realpolitiken i önskad utsträckning, utan mer blir av symbolisk art. En sådan utveckling vore tråkig mot bakgrund av att den öppna samordningsmetoden enligt min mening ser ut att vara det mest intressanta svaret på de utmaningar unionen står inför i form av bland annat den kommande utvidgningen. Fritz Scharpf har något tillspetsat uttryckt att om metoden skulle visa sig fungera i praktiken följer att "...the Europe-wide uniformity of rules and practices would cease to be the litmus test of successful integration, and Member States would not need to march in step to the bark of the Commission's drill sergeant to demonstrate that they are good Europeans”²⁵³.

5.3.3 Konklusion

²⁵¹ Scharpf F. 2000(a) s.15.

²⁵² A.a. s.15

²⁵³ Scharpf F. 2001 s.16.

Både reformförslaget rörande ett ökat inflytande för de nationella parlamenten samt idén om utvidgad tillämpning av den öppna samordningsmetoden har enligt min mening en potential att kunna minska avståndet mellan styrande och styrda. Regeringarna skulle bli tvungna att synliggöra och debattera viktiga europafrågor på hemmaplan och europapolitiken skulle sannolikt i högre utsträckning bli en nationell valfråga. Ur demokratisk synvinkel är det positivt att fler beslut tas på nationell nivå där möjligheten till delaktighet bland medborgarna och politiskt ansvarsutkrävande är större. Den formella legitimiteten ser således ut att kunna stärkas vid ett förverkligande av dessa förslag på reformer.

Enligt min mening är det mycket som talar för en förstärkning även av den sociala legitimiteten. Medborgarnas acceptans av systemet skulle troligtvis öka om det fanns en mer påtaglig känsla hos medborgarna av att kunna påverka politiken. Förutsättningarna för en sådan känsla är av naturliga skäl bättre ju mindre den politiska entiteten är och ju närmare medborgarna besluten tas. Närhetsprincipens betydelse för skapande av tillit och politiskt intresse skall enligt min mening inte underskattas. Mot detta bör naturligtvis vägas risken för en mer splittrad union med sämre handlingsförmåga och minskad effektivitet i beslutsfattandet.

Frågan om social legitimitet rör emellertid inte bara vad medborgarna anser om effektivitet och demokrati inom EU. Troligen har även möjligheten att få gehör för och genomdriva nationella särintressen en viss betydelse för den sociala legitimiteten rörande integrationsprojektet. I detta perspektiv innebär stärkt mellanstatlighet en ökad inriktning på de rättsliga aspekterna av samarbetet, där grundpelaren består i att alla medlemsstater är suveräna och jämlika. Detta bör jämföras med den överstatliga principen som utgår från det federala synsättet med jämlikhet mellan federationens medborgare som huvudsaklig utgångspunkt. Genom en ökad mellanstatlighet tas mer hänsyn till de faktiska ekonomiska, kulturella och sociala skillnader som finns mellan de olika medlemstaterna. Att i mindre utsträckning försöka pressa in alla medlemsländer under samma ekonomiska, politiska och rättsliga villkor borde enligt min uppfattning resultera i mindre spänningar mellan staterna vad gäller samarbetet i stort, vilket sannolikt även skulle påverka den sociala legitimiteten i positiv bemärkelse. Mot bakgrund av att mångfalden inom unionen kommer att öka markant i och med utvidgningen är motiven för en utveckling i en mer mellanstatlig riktning starka, trots de rättsliga och politiska problem som kan förmodas bli följden.

6 Slutord

Det europeiska samarbetet inom ramen för den Europeiska Unionen har växt kontinuerligt både geografiskt och i materiell omfattning. Det spelar numera en allt viktigare roll både på den globala, europeiska och nationella arenan. Från att i initialskedet ha varit en folkrättslig sammanslutning av begränsad betydelse har organisationen omvandlats till en ekonomisk, politisk och social union. Den institutionella strukturen utgörs av en blandning av överstatlighet och traditionellt mellanstatligt samarbete, vilket gör det komplicerat att definiera EU i statsrättsliga termer. Gradvis har unionen emellertid antagit vissa federala karaktärsdrag, men utan att för den skull utvecklas till en stat i folkrättslig bemärkelse. Utvecklingen dithän har skett genom ett antal fördragsrevideringar varigenom de gemenskapsrättsliga institutionerna utrustats med omfattande legislativa, exekutiva och judiciella kompetenser. Integrationen har vidare fördjupats enligt principen om gemenskapsrättens företräde och spärrverkan, vilka formulerats av EG-domstolen genom tolkning av fördragstexten. Principen om spärrverkan innebär som bekant att en exklusiv lagstiftningskompetens på gemenskapsnivå bildas genom att den potentiella kompetensen som givits gemenskapsorganen i fördragen realiserar, på bekostnad av en i motsvarande mån krympande lagstiftningskompetens för de nationella parlamenten²⁵⁴. Sammantaget följer att medlemsstaterna i realiteten gjort ett suveränitetsavstående till förmån för de gemenskapsrättsliga institutionerna.

Motiven för att medlemsländerna ska låta sig avhändas en del av sin suveränitet bör rimligen vara starka. Frågan inställer sig vari den övergripande politiska motivationen ligger och vilka samordningsvinster som kan tänkas göras? Med andra ord: vartill tjänar unionen? Och svaret står delvis att finna i den nu över 50 år gamla målsättningen att försöka skapa fred och stabilitet i Europa. Som det utvecklats sig med bland annat "kalla krigets" upplösning har emellertid under senare år de ekonomiska aspekterna av samarbetet hamnat i förgrunden. Skapandet av den inre marknaden samt valutaunionen är avsett att öka den ekonomiska tillväxten och generera välstånd och en förhöjd levnadsstandard för unionsmedborgarna²⁵⁵. Genom att integrera och koordinera sina resurser önskar medlemsländerna erhålla politiska och ekonomiska samordningsvinster i utbyte mot en viss överöring av den nationella suveräniteten. Enligt min mening är dock ett suveränitets-

²⁵⁴ Jmf. avsnitt 3.1.1.

²⁵⁵ Huruvida det europeiska samarbetet inom ramen för EU i realiteten medfört ekonomiska samordningsvinster ifrågasätts av bland andra Fritz Scharpf & Vivien Schmidt Jmf. Scharpf F. 2000(a)

avstående sannolikt bara nationellt acceptabelt så länge det så att säga "betalar sig". Den beskrivna strukturen skapar således ett spänningsförhållande mellan medlemsländerna och gemenskapsinstitutionerna, vilket är väsentligt att uppmärksamma för en djupare förståelse av integrationsprojektet.

Ekonomiska och politiska samordningsvinster är dock inte de enda grundläggande syftena med samarbetet. Enligt artikel 6 UF så bygger unionen på demokratiska principer och målsättningen är att i möjligaste mån värna om mänskliga rättigheter och demokrati, företrädesvis parlamentarisk demokrati. EU:s ställningstagande på denna punkt har sannolikt bidragit till demokratins starka ställning i Europa och utvecklingen av folkstyret i tidigare diktaturer som Tyskland, Italien, Spanien och Portugal. Konvergenskraven för medlemskap har rimligen också satt press på de styrande i länder som Polen, Tjeckien, Ungern och de baltiska staterna att uppfylla kraven på respekt för mänskliga rättigheter och en demokratisk styrelseform. Det ironiska i sammanhanget är emellertid att EU självt inte skulle kvalificera sig för medlemskap i unionen²⁵⁶. EU:s demokratiska tillkortakommanden är nämligen omfattande. Även om inte finns några större brister rörande unionens ursprung så hopar sig problemen istället när vi övergår till att granska hur unionen styrs. I en jämförelse med Robert Dahls teori om en idealisk demokratisk procedur – vilken utgjorde det analytiska ramverket för denna uppsats – visade det sig att unionen misslyckas med att uppfylla vart och ett av kraven. Detta är i och för sig inte är särskilt överraskande då Dahls modell som sagt utgör ett ideal. Emellertid ligger inte svårigheten i att fastställa huruvida unionen uppvisar demokratiska brister, utan i att avgöra hur djupgående och allvarliga dessa brister är. I en jämförelse med Dahls modell framstår bristerna som betydande. Trots initiativ i riktning mot en viss demokratisering av unionen är det långt kvar till en fullständigt demokratisk process. I de flesta fall obefintligt ansvarsutkrävande samt synnerligen begränsade möjligheter för medborgarna till effektiv delaktighet utgör fortfarande de tyngst vägande demokratiska tillkortakommandena.

Att makten ökat hos de institutionella organen i EU har således inte motsvarats av att demokratiska strukturer byggts upp i tillräcklig grad. Anledningen är enkel: den politiska viljan i medlemsländerna för en sådan utveckling har saknats. Hade man varit intresserad av att exempelvis kraftigt utöka Europaparlamentets inflytande, göra majoritetsförfarandet till absolut beslutsprincip samt att låta offentlighet genomsyra den politiska beslutsprocessen så hade så skett. Men att kontrollen över integrationsprojektet skulle gå medlemsstaterna ur händerna har stats- och regeringscheferna samt de nationella parlamenten inte varit särskilt intresserade av. Det anmärkningsvärda är att vi under senare år snarast har sett

s.4; Scharpf F. & Schmidt V. (red), "Welfare and work in the open economy", Vol 2, Oxford University Press; Oxford 2000(b). Jmf även avsnitt 4.2.2.

en motsatt utveckling. Medlemsstaterna har på olika sätt försökt säkerställa och i vissa fall även utöka sina chanser att styra samarbetets utformning, vilket medfört att både Europaparlamentet och kommissionen känt sig akterseglade. Enligt min mening är detta ett tecken på att medlemsländerna försöker greppa om de möjligheter de fortfarande äger att påverka händelseutvecklingen och då framför allt de ekonomiska förhållandena. Det är idag ingen kontroversiell åsikt att medlemsländernas möjligheter att utöva inflytande på den inhemska ekonomiska situationen genom nationella styråtgärder är mycket begränsade²⁵⁷. Att man inför detta faktum söker säkra sina chanser att åtminstone inom ramen för det europeiska samarbetet kunna påverka den ekonomiska utvecklingen ter sig naturligt. Skrapar man lite på ytan på den politiska polemiken från representanter hemmahörande i respektive medlemsland framträder nämligen, trots mycken storslagen europaretorik, det nationella egenintresset som dominerande. Sannolikt skulle möjligheterna för medlemsstaterna att värna om nationella angelägenheter försvagas vid en demokratisering av unionen, vilket delvis kan förklara staternas ageranden.

De rådande förhållandena i dagens integrerade värld går emellertid inte att komma ifrån. Det finns bevisligen uppenbara fördelar att hantera vissa problem på supranationell nivå. Vissa frågor låter sig inte heller behandlas någon annanstans. I mångt och mycket har det ekonomiska systemet vuxit ur nationalstatens ramar och EU kan ses som ett försök från medlemsstaterna att anpassa sig till de nya omständigheterna. Att det leder till problem i demokratiskt hänseende är inget egendomligt. När de ekonomiska och politiska gränserna försvinner och att den politiska entiteten expanderar rent geografiskt tilltar naturligt nog även avståndet mellan styrande och styrda. Medborgarna fjärras från det politiska beslutscentrumet i takt med att allt fler nationella beslutskompetenser överförs till gemenskapsnivå. Även den representativa demokratin bör emellertid någonstans ha sin gräns där den enskildes röst får en alltför begränsad betydelse för att uppfattas som meningsfull. Vilket särskilt borde anbelanga EU i ljuset av att ministerrådet och kommissionen är sammansättningar vars auktoritet inte härleds ur de europeiska valen utan från nationella regeringar och parlament i de olika medlemsländerna. Den begränsade kontroll som medborgarna har över rådet är bara indirekt och då riktad mot den nationella regeringsrepresentanten och inte mot rådet som organ. Europaparlamentet, som är det enda organ som medborgarna får ta ställning till genom direkta val, har i jämförelse med vad som normalt avses med ett parlament mycket begränsat inflytande. Ur demokratisk synvinkel är problemet med knapphändiga reella möjligheter till delaktighet för unionsmedborgarna enligt min mening den mest akuta och samtidigt den mest kontroversiella frågan för unionen. Att det finns uppenbara brister i den formella legitimiteten är således ett faktum som

²⁵⁶ Jmf. Zürn M. s.91.

²⁵⁷ Jmf. Scharpf F. 2001 s.7.

inte kan förklaras bort, inte ens med hjälp av alternativa demokratimodeller. Däremot kan man i och för sig diskutera huruvida detta utgör ett problem och om mer demokrati egentligen är önskvärt, vilket är en helt annan sak.

De demokratiska bristerna gör sig emellertid alltmer påmind när unionspolitiken väcker allt mer uppmärksamhet och spelar en allt mer central roll på den nationella politiska arenan. Politiskt känsliga områden som utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitik berörs på överstatlig nivå, vilket tidigare enbart förekommit inom ramen för ett traditionellt mellanstatligt samarbete. Samtidigt har under senare år de överstatliga beslutsmekanismerna inom EU stärkts i takt med kraven på en bibehållen effektivitet i beslutsprocessen. Poängen är att allt fler frågor behandlas allt längre från medborgarna och den demokratiska kontrollen. Huruvida det beskrivna är en direkt orsak till att det folkliga stödet för EU som integrationsprojekt har minskat låter jag vara osagt. Däremot kan försiktigt påpekas att det kan ha varit en bidragande faktor, tillsammans med ett antal andra mer eller mindre tydliga orsaker.

Faktum är att EU måste sägas stå inför en legitimitetskris i socialt hänseende. Ju mer man analyserar resultatet från opinionsundersökningen baserat på frågan "If you were told tomorrow that the European Union were scrapped, would you be very sorry about it, indifferent or very relieved?", desto mer framträder ett bristande ointresse och engagemang bland unionsmedborgarna angående europapolitiken och integrationsprojektet i stort²⁵⁸. Att så många som 45 procent skulle känna sig likgiltiga inför en upplösning av unionen och att bara 28 procent skulle sakna densamma talar sitt tydliga språk. Vid en närmare granskning av de enskilda länderna i undersökningen slås man närmast av den stora andelen likgiltiga i länder som Belgien (53 %) och Nederländerna (42 %), vilka har uppfattats som navet i integrationshjulets färd mot en allt fastare sammanslutning. Likgiltigheten inför det europeiska samarbetet inom ramen för EU är alltså de facto ingen geografiskt begränsad företeelse förlagd till de "bakåtsträvande länderna i norr" (förslagsvis Sverige, Danmark) eller till de "motsträviga på öarna" (förslagsvis Storbritannien), i motsats till vad den integrationsvänliga eliten på kontinenten gärna vill framhålla. Att märka är för övrigt att Spanien innehar den största gruppen likgiltiga med 59 % av befolkningen. Summa summarum så finns det enligt min mening följaktligen inget annat ord som rättvist beskriver den nuvarande situationen än "kris". I jämförelse med Weilers definition innehållande kravet på en "bred, social acceptans" av det politiska systemet för ett uppnående av social legitimitet så är det för närvarande en bra bit kvar för EU. Stats- och regeringschefernas uttryckta oro speglar således enligt min mening väl de verkliga förhållandena.

²⁵⁸ Jmf. avsnitt 3.2.2.

Utgångsläget inför den kommande utvidgningen kunde alltså ha varit bättre. Utan en bred uppslutning bland medborgarna för det politiska systemet framstår de förutspådda påfrestningarna, som med stor sannolikhet också kommer att inträda med närmare 30 medlemmar, än mer allvarliga. Detta särskilt mot bakgrund av att inte ens medlemsländerna (inofficiellt) verkar vara överens om den kommande utvidgningen egentligen är önskvärd. Till detta ska läggas den nuvarande oenigheten kring integrationens fortsatta utveckling i stort och vad ett eventuellt slutmål kan anses vara. Emellertid räcker det gott och väl med den splittrade uppfattningen bland medlemsländerna kring den sannolikt största enskilda händelsen konstitutionellt sett i unionens historia, d.v.s. utvidgningen mot Öst- och Centraleuropa, för att ovissheten inför framtiden ska utgöra ett faktum. Och visst kan man förstå att osämjan inte dryftas offentligt i onödan. Att framstå som negativt inställd till en utvidgning skulle utgöra ett praktexempel på politisk inkorrekthet, vilket de flesta makt-havare sannolikt försöker undvika. Utvidgningen rymmer alldeles för mycket moralsikt ansvar, solidaritet och tankar om kulturell identitet för att kunna ifrågasättas. Kostnaderna för en icke-utvidgning skulle sannolikt vara förödande för unionens legitimitet. Enligt min mening vinner man emellertid ingenting på att *inte* diskutera de problematiska sidorna av att unionen snarast fördubblas vad gäller antalet medlemmar. Genom att debatten blir mer öppen samt att man även från officiellt håll erkänner svårigheter i större grad skapas förhoppningsvis också på sikt ett ökat förtroende för organisationen som sådan bland medborgarna. Precis som med frågan om "demokratisk legitimitet" och effektivitet så är det dags att även stats – och regeringscheferna erkänner att motstridiga intressen existerar och att vi kan tvingas prioritera. I ett sådant perspektiv blir utvidgningen en enorm utmaning för unionen och dess utveckling blir enligt min mening direkt avgörande för en framgångsrik fortsättning på det europeiska samarbetet inom ramen för EU. Det är mot ovanstående beskrivna bakgrund man måste se bristerna i den formella samt sociala legitimiteten och handlingsalternativen som formulerats i syfte att motverka dessa unionsproblem.

Inför framtiden

De demokratiska aspekterna av legitimitetsproblematiken kommer förmodligen att få en framträdande roll i den accelererande debatten inför regeringskonferensen 2004. Därmed inte sagt att diskussionen i slutändan kommer att leda till mer långtgående konkreta reformförslag i demokratisk riktning. Även om demokratiska reformer i förstone kan uppfattas som den givna lösningen både på problemet med brister i den formella samt sociala legitimiteten, så är det långtifrån säkert att så är fallet. Detta blir särskilt tydligt när vissa förespråkare för en mer demokratisk union basunerar ut att Europaparlamentet, som den

enda demokratiskt valda församlingen, måste få utökat inflytande. En sådan lösning skulle odiskutabelt förstärka de överstatliga inslagen och utgöra ett steg på vägen mot bildandet av en federal union. Man kan i många fall fråga sig om en sådan progression ingick i dessa demokratiförespråkares avsikter.

Spörsmålet huruvida EU kan bli föremål för en demokratisering är enligt min mening av absolut grundläggande betydelse för legitimitetsproblematiken och för en förståelse av grundförutsättningarna för det europeiska samarbetet. På många sätt utgör nämnda fråga den avgörande förgreningen av den breda EU-floden i två mindre flöden på väg mot en framtida union. Något förenklat betyder detta att om man anser att förutsättningarna för ett demokratiskt styrelsesätt bortom nationalstaten och på europeisk nivå är goda, så följer att man högst sannolikt även intar en liknande hållning i otaliga andra frågor rörande EU och tänkbara reformer. Anser man sig emellertid nödgad att erkänna att med en demokratisering av EU följer ett antal ytterligt svårlösta problem och komplikationer, vilket leder till slutsatsen att det för närvarande och i en överblickbar framtid saknas förutsättningar för en sådan utveckling, så söker man lösningarna på annat håll. Problematiken är i stort sett densamma, men svaren skiljer sig åt. Förespråkarna för en demokratisering använder gärna retorik som "negativ", "pessimistisk", "cynisk" och "bakåtsträvare" om dem som ser mer svårigheter med en demokratisering. Argumentationstekniken är intressant; för vem vill vara negativ och en bakåtsträvare? Naturligtvis känns det bra att ge sig hän, att arbeta framåt mot en vision, mot en allt fastare integration? Men till vilket pris? "Negativ" och "cynisk" kan enligt min mening lika gärna bytas ut mot "realistisk" och "rationell". Jag ska emellertid inte hänge mig åt samma retoriska spel som förespråkarna för en federation i vissa fall ägnar sig åt, men visst ligger omdömen som "naiv" och "utopisk" nära till hands.

Som redan framkommit så sällar jag mig alltså till den skara som anser att de nödvändiga förutsättningarna för en demokratisering av EU, i formen av en federalistisk sammanslutning med Europaparlamentet som bas, för närvarande och i en överskådlig framtid kommer att saknas. Denna slutsats delas av ett flertal andra som exempelvis Fritz Scharpf, Robert Dahl, Joseph Weiler och den tyska författningsdomstolen²⁵⁹. Man grundar emellertid sina slutsatser på något olika premisser och ser delvis olika utvecklingsalternativ. Robert Dahl, som tidigare uttryckt en viss förhoppning om att en demokratisk styrelseform bortom nationalstaten skulle vara möjlig genom vad han kallat "en tredje transformation", verkar på senare år ha ändrat uppfattning. Dahl framhäver ett antal förutsättningar som

²⁵⁹ Jmf. även Michael Th. Greven och Claus Offe som intar samma position. Se: Michael Th. Greven (2000), "Can the European Union Finally Become a Democracy?" i Greven M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.: Oxford; Claus Offe (2000), "The Democratic Welfare State in an Integrating Europe" i Greven

exempelvis någon form av en gemensam identitet och gemensam politisk kultur och hävdar att det är "...highly unlikely that all these crucial requirements for the democratization of international organizations will be met"²⁶⁰. Fritz Scharpf följer som vi tidigare sett Dahls argumentation, medan den tyska författningsdomstolen å sin sida i domskälen till "Brunnermålet" utvecklar sin ståndpunkt att avsaknaden av ett europeiskt "Volk" utgör det främsta skälet mot en demokratisering. Enligt domstolen kan formell legitimitet ännu så länge och i en överblickbar framtid bara utgå från suveräna stater med dess inhemska medborgare. Inriktningen på ett europeiskt demos i de etniska statsfolktermer som den tyska författningsdomstolen använder har fått Joseph Weiler att kritisera domskälen och vad han kallar dess "No-Demos thesis"²⁶¹. Weilers kritik framstår emellertid som något motsägelsefull mot bakgrund av han själv, i likhet med den tyska författningsdomstolen, inte förordar någon djupgående politisk integration på överstatlig nivå. På ungefär samma grunder som domstolen kommer Weiler fram till att en för demokratisering nödvändig socialiseringsprocess mellan medborgarna och EU inte syns till. Tvärtom har medborgarnas alienation och gapet mellan styrande och styrda ökat i takt med att unionens överstatliga drag förstärkts. Weilers resonemang skiljer sig emellertid på en punkt, vari han enligt min mening har en poäng. Där Scharpf, Dahl samt den tyska författningsdomstolen medger att det i en avlägsen framtid eventuellt kan uppstå förutsättningar för en utveckling mot ett europeiskt demos, så ställer sig Weiler oförstående. Enligt honom så följer att "...integration is not about creating a European nation or people, but about the ever closer Union among the peoples of Europe [...] Nationals of the Member States are European Citizens, not the other way around"²⁶². Det blir emellertid mer oklart när Weiler går vidare med att hävda att fördragen skall ses som ett slags sociala kontrakt mellan medborgarna i medlemsländerna, vilket i slutändan förhoppningsvis leder till att invånarna själva uppfattar sig som unionsmedborgare vilka sluter sig samman i ett "civilt samhälle". Dock utan att något europeiskt demos uppstår, vilket får mig att försiktigt undra om det inte kan finnas andra, mer irrationella motiv till Weilers indignation mot den tyska författningsdomstolen än de argument han själv framhåller?

Poängen av ovanstående är icke desto mindre att avsaknaden av en kollektiv europeisk identitet nu och i en överskådlig framtid problematiserar en utveckling mot en mer demokratisk union. Medlemsländernas regeringar kommer med all sannolikhet även i fortsättningen att utgöra huvudaktörerna i integrationsprocessen. Detta beroende på, för det första, att medborgarna litar på regeringarnas möjligheter att leverera; skulle man bli besvi-

M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.: Oxford

²⁶⁰ Dahl R. 1998 s.117. Jmf. även Dahl R. 1989 s.320.

²⁶¹ Jmf. Weiler J.H.H. 1995 s.10-24.

²⁶² A.a. s.13.

ken finns möjligheten att i nästa val rösta för oppositionen. För det andra är medlemslän- dernas regeringar en del av ett oomtvistligt politisk system som sedan länge åtnjuter insti- tutionell legitimitet. För det tredje så är regeringarna den yttersta representanten för nationalstaten vilken, för att vara "söndervittrad" och "i det närmaste död", framstår som frapperande vital. I motsats till vad som förvånansvärt ofta görs gällande så är fortfarande nationalstatens särställning obestridlig och dess inverkan på den politiska kartan och på människors uppfattningar om villkoren för ett samhällsbygge betydande. Nämda förhål- lande belyses bäst genom ett enkelt exempel rörande någon av de mindre medlemslän- derna. Ty det är högst osannolikt att medborgarna i exempelvis Danmark skulle accepte- ra att på alla politiska områden vara föremål för ett majoritetsförfarande, vilket skulle be- tyda ett Danmark i konstant minoritetsställning. Ett federalt EU med Europaparlamentet som bas skulle innebära precis det beskrivna scenariot.

Mot bakgrund av den faktiska situationen ter sig vissa handlingsalternativ inför framtiden som mindre lämpliga än andra. Att i större utsträckning - genom exempelvis en utökad till-ämpning av majoritetsförfarandet på politiskt känsliga områden eller genom att kraftigt förstärka kommissionens makt på bekostnad av ministerrådet - försöka pressa in alla medlemsländer under samma ekonomiska, politiska och rättsliga villkor framstår som mycket vanskligt. Ett sådant förfarande borde enligt min uppfattning resultera i ytterligare spänningar både inbördes samt mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsländerna, vilket i slutändan bör leda till omfattande motreaktioner från framför allt medlemsstaternas regeringar. Risken finns att man knäcker ryggen på en redan utmattad varelse. Om man ser till kommissionens senaste vitbok så verkar en sådan insikt saknas, varför de flesta av reformförslagen enligt min mening löper i fel riktning. Den sociala legitimitetsproblemati- ken överbryggas högst sannolikt inte genom högre effektivitet och genom att unionen lyckas driva igenom allt fler beslut, så länge dessa beslut inte åtnjuter en bred uppslutning. Det finns alldeles för många tecken på att mer överstatlighet och mindre konsensus snara- re splittrar än enar unionen.

Visserligen innebär en utökad tillämpning av flexibel integration på fler områden en starka- re överstat, men bara för dem som så önskar. Den viktiga skillnaden ligger i det frivilliga förfarandet. Ökad valfrihet, eller åtminstone känslan av mindre tvång och press, leder för- hoppningsvis till mindre spänningar och en mer positiv attityd till europeiskt samarbete både bland medlemsländer och bland medborgare som vill ha ett djupare samarbete och de som vill stanna kvar på en lägre integrationsnivå. Detsamma kan sägas gälla för den öppna samordningsmetoden, som snarast erbjuder en ännu större flexibilitet. Genom att valet av politik i slutändan helt är en nationell fråga kan inget medlemsland överröstas och tvingas att införa regler mot den nationella politiska viljan. Nationella beslutsfattare skulle

således kunna hållas ansvariga för de tagna besluten, vilket är en avsevärd skillnad i demokratiskt hänseende jämfört med den nuvarande ordningen. En lösare struktur på samarbetsformen skulle vidare sannolikt bidra till en smidigare och snabbare integrering av de Öst- och Centraleuropeiska staterna, vilket enligt min mening är önskvärt. Emellertid kan man hålla med om att det kortsiktigt sett finns vissa politiska och ekonomiska vinster att göra genom att fördröja en utvidgning. Långsiktigt är emellertid risken stor att en utestängning av dessa länder kan ge upphov till instabilitet både politiskt och ekonomiskt och äventyra en demokratisk utveckling av nämnda region. Trots de rättsliga och politiska problemen som kan antas bli följden av en utvidgad tillämpning av både flexibel integration och den öppna samordningsmetoden så är det mycket som talar för en sådan utveckling.

Slutligen har vi den mycket svårlösta frågan hur de enskilda individerna ska kunna tillförsäkras en reell möjlighet till delaktighet i EU:s politiska system? Om vi önskar undvika en utveckling mot en federalistisk ordning så nödgas vi titta efter andra alternativ i en annan, huvudsakligen motsatt riktning. Om vi vidare anser att förutsättningarna för en demokratisk kontroll är större och avståndet mellan styrande och styrda mindre inom nationalstaten så torde det vara i den riktningen vi bör leta efter svaren. I de nationella parlamenten finns enligt min mening den nödvändiga politiska debatten och en möjlighet att i allmänna val kunna utkräva ansvar av de beslutande politikerna, vilket för närvarande saknas på europeisk nivå. Ett ökat inflytande för de nationella parlamenten är således enligt min mening att önska då det framför allt skulle kunna stärka medborgarnas möjligheter att påverka europapolitiken, vilket onekligen skulle vara en demokratisk förbättring av unionens arbetssätt. Samtidigt är jag fullt medveten om att risken finns att integrationsprojektets framåtskridande mer eller mindre avstannar och att det gemenskapsrättsliga systemets enhetlighet brister med en försvagad union som följd. Men det är en risk vi får leva med, för vad är egentligen alternativet? Kanske är det så att för att återupprätta förtroendet för unionen så krävs att man söker rötterna till det europeiska samarbetet och för framtiden vågar besinna sig? Kanske är priset för den folkliga acceptansen en mer byråkratisk, mindre handlingskraftig och mindre effektiv union? Kanske är ett större hänsynstagande till de faktiska ekonomiska, kulturella och sociala skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna nyckeln till ett fortsatt lyckosamt samarbete och en väg mot en framtid med stabilitet och fred i hela Europa?

Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1994/95:19, Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen.

Prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.

KU 1993/94:21 om grundlagsändringar vid medlemskap i EU.

SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati.

SOU 1998:124, Demokrati på europeisk nivå?

SOU 1998:145, EU – ett demokratiprojekt?

Ds 1997:64, Amsterdamfördraget – EU:s regeringskonferens 1996-1997.

Ds 2001:29, Nicefördraget – EU:s regeringskonferens 2000.

Demokratirådets rapport 1999, *Demokrati på svenskt vis*, Petersson O. m.fl., SNS Förlag: Stockholm.

Europaparlamentets generaldirektorat för information och kontakter med medborgarna (1999), *Europavalet – juni 1999*, Resultat och invalda, 28 juli 1999.

European Commission (2000), *Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement*, Brussels, Com 2000 (34).

European Commission (2001), *European Governance: A White Paper*, Brussels, Com 2001 (428).

European Council (2001), *The future of the European Union – Laeken declaration*, Laeken 15 December 2001.

Eurobarometer, Report number 55, *Directorat-General Press and Communication of the European Commission*, October 2001.
[http://europa.eu.int/comm/public_opinion]

Top Decision Makers Survey, September 1996, *EOS Gallup Europe*, European Commission. [http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/top/top.pdf]

Rättsfall

EG-domstolen

230/81 Luxembourg v. European Parliament [1983] ECR 255.

C-2/88 Zwartveld [1990] ECR I-3365.

C-6 & 9/90 Frankovich v. Italy [1991] ECR I-5357.

C-46 & C-48/93 Brasserie de Pêcheur SA v. Germany [1996] ECR I-1029.

C- 265/95 Commission v. France [1997] ECR I-6959.

Tyska författningsdomstolen

2 BvR 2134/92 & 2153/92 Manfred Brunner and others v The European Union Treaty, band 89 BverfGE, s.155, [1994]

Litteratur

Abromeit, Heidrun (1998), *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Berghahn Books: New York.

Agné, Hans, "Demokrati på europeisk nivå", i *SOU 1998: 124 Demokrati på europeisk nivå?*, s.7-44.

Armstrong, Kenneth A. (2001), "Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]

Assarsson, Bengt (2001), "Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2001*, Santérus förlag: Stockholm, s.125-147.

Balassa, Bela (1961), *Towards a Theory of Economic Integration*, Kyklos 16, s.1-17.

Barry, Brian (1991), *Democracy and Power*, Clarendon Press: Oxford.

- Berg, Elias** (1988), "The meaning of legitimacy" i Anckar D., Nurmi H. & Wiber M. (red), *Rationality and legitimacy: essays on political theory*, The Finnish Political Science Association: Helsingfors.
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders** (1999), *Europarättens grunder*, Norstedts juridik: Stockholm.
- Bernitz, Ulf** (2001), "Flexibel integration – väg för EU:s utveckling?" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2001*, Santérus förlag: Stockholm, s.175-193.
- Beetham, David** (1991), *The Legitimation of Power*, Humanities Press International Inc.: Atlantic Highlands.
- Beetham, David & Lord, Christopher** (1998), *Legitimacy and the European Union*, Longman: London.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario** (2001), "Normative Theory and the European Union: Legitimising the Europolity and its Regime" i L. Tragardh (red), *After National Democracy: Rights, Law and Power in the new Europe*, Hart: Oxford.
- Bergström, Carl Fredrik** (2002), "Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2002*, Santérus förlag: Stockholm, s.159-181.
- Cramér, Per** (1998), "EU:s rätt och folkets makt", i *SOU 1998: 145 EU – ett demokratiprojekt?*, s.55-62.
- Cramér, Per** (1999), "Sverige och ministerrådets beslut rörande EMU – ett exempel på rättslig/politisk pragmatism", *Europarättslig tidskrift*, nr 1, årg.2, s.78-86.
- Dahl, Robert A.** (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press: New Heaven.
- Dahl, Robert A.** (1992), "Demokrati som procedur" i Dahl R.A. m.fl. (red), *Idéer om demokrati*, Tiden: Stockholm, s.33-67.
- Dahl, Robert A.** (1998), *On Democracy*, Yale University Press: New Haven.
- de Búrca, Gráinne** (1996), "The Quest for Legitimacy in the European Union", *Modern Law Review*, Vol.59, No.3, s.349-376.
- Eriksen, Erik O.** (2001), "Governance or Democracy? – The White Paper on European Governance" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Fischer, Joschka** (2000), "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", Speech at the Humboldt University in Berlin 12 May 2000 i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, s.9-30.
- Gidlund, Janerik** (1998), "Medborgarinflytandet över EU" i *SOU 1998: 145 EU – ett demokratiprojekt?*, s.35-46.
- Grande, Edgar** (2000), "Post-National Democracy in Europe" i Greven M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the*

- Greven, Michael Th.** (2000), "Can the European Union Finally Become a Democracy?" i Greven M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.: Oxford, s.35-61.
- Gustavsson, Sverker** (1994), "EG:s demokratiska legitimitet" i *SOU 1994: 12 Suveränitet och demokrati*, bilaga med expertuppsatser, s.117-174.
- Gustavsson, Sverker** (1996), "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i Smith E. (red), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International: London/Haag/Boston, s.100-123.
- Gustavsson, Sverker** (1998a) "Varför överstat utan demokrati?" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 1998*, Nerenius & Santérus förlag: Stockholm, s.89-115.
- Gustavsson, Sverker** (1998b), "Sökandet efter en tredje möjlighet" i Ulf Bernitz m.fl. (red), *EU idag – en lärobok om den Europeiska unionen*, SNS förlag: Stockholm, s.172-218.
- Gustavsson, Sverker** (2001), "Skilj mellan demokrati och legitimitet!", *Internationella Studier*, Utrikespolitiska Institutet, nr 3, s.45-57.
- Gustavsson, Sverker** (2002), "Demokrati, legitimitet eller sakpolitik?" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2002*, Santérus förlag: Stockholm.
- Habermas, Jürgen** (1979), *Communication and the Evolution of Society*, Beacon Press: Boston.
- Held, David** (1987), *Models of Democracy*, Polity Press: Cambridge.
- Héritier, Adrienne** (2001), "The White Paper on European governance: A Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01. [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Jacobsson, Kerstin** (1998), "Medborgarinflytandet över EU" i *SOU 1998: 145 EU – ett demokratiprojekt?*, s.25-34.
- Jerneck, Magnus** (2001), "Är flexibel integration i EU en bärkraftig princip?" i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2001*, Santérus förlag: Stockholm, s.151-174.
- Karlson, Nils** (2001), "Demokratins konstitutionella val" i Berggren N., Karlson N. & Nergelius J. (red), *Demokratins konstitutionella val*, City University Press: Stockholm, s.49-62.
- Karlsson, Christer** (2001a), *Democracy, legitimacy and the European Union*, Acta Universitatis Upsaliensis: Uppsala.

- Karlsson, Christer** (2001b), "Utökad tillämpning av majoritetsbeslut – frälsning eller undergång?" , i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2001*, Santérus förlag: Stockholm, s.103-124.
- Kohler-Koch, Beate** (2001), "The Commission White Paper and the Improvement of European Governance" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Langrish, Sally** (1998), "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights", *European Law Review*, Feb. (23), s.3-19.
- Leben, Charles** (2000), "A Federation of Nation States or a Federal State?" i i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, s.99-112.
- Lindahl, Rutger** (1998), " Från Paris till Amsterdam – Europasamarbetets utveckling och institutionella struktur" i Ulf Bernitz m.fl. (red), *EU idag– en lärobok om den Europeiska unionen*, SNS förlag: Stockholm, s.20-69.
- Lundström, Mats** (2001), "Tre demokratibegrepp i svensk statskunskap" i Berggren N., Karlson N. & Nergelius J. (red), *Demokratins konstitutionella val*, City University Press: Stockholm, s. 165-226.
- Magnette, Paul** (2001), "European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Majone, Giandomenico** (1996), *Regulating Europe*, Routledge: London.
- Majone, Giandomenico** (1998), "Europe´s Democratic Deficit: The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol.4, No 1, s.5-28.
- Melin, Mats & Schäder, Göran** (1999), *EU:s konstitution – maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsländerna och medborgarna*, Norstedts Juridik: Stockholm.
- Moravscik, Andrew** (1998), *The Choice for Europe. Social purpose & State Power. From Messina to Maastricht*, Cornell University Press: New York.
- Moravscik, Andrew** (2001), "Depotism in Brussels?", *Foreign Affairs*, May/June, s.114-122.
- Montesquieu, Charles de Secondat de** (1998), *Om lagarnas anda – i urval och med inledning av Stig Strömholm*, City University Press: Stockholm.
- Nergelius, Joakim** (1998), *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Norstedts Juridik: Stockholm.
- Nergelius, Joakim** (1999a) "EU – statsförbund, förbundsstat eller das ding an sich?", *Europarättslig tidskrift*, nr 1, årg.2, s.344-353.
- Nergelius, Joakim** (1999b), "Maktdelningsbegreppet: historia, innebörd och tillämplighet i dagens Sverige" i Berggren N, Karlson N. & Nergelius J. (red), *Makt utan*

motvikt – om demokrati och konstitutionalism, City University Press:
Stockholm.

- Nergelius, Joakim** (2001a), "Nicefördraget, EU:s konstitution och det svenska ordförandeskapet" i Karlson N. & Nergelius J. (red), *EU-skvadern – om den Europeiska Unionens konstitutionella framtid*, City University Press: Stockholm, s.47-77.
- Nergelius, Joakim** (2001b), "Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga", i Bernitz U, Gustavsson S. & Oxelheim L. (red), *Europaperspektiv – årsbok 2001*, Santérus förlag: Stockholm, s.79-101.
- Newman, Michael** (2000), "Introduction" in Hoskyns C. & Newman M. (red), *Democratizing the European Union – issues for the twenty-first century*, Manchester University Press: Manchester and New York.
- Offe, Claus** (2000), "The Democratic Welfare State in an Integrating Europe" i Greven M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.: Oxford, s.63-89.
- Pescatore, Pierre** (1983), "The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law", i *European Law Review*, s.157-177.
- Scharpf, Fritz** (1997), "Economic integration, democracy and the welfare state", *Journal of European Public Policy*, mars 4:1, s.18-36.
- Scharpf, Fritz** (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press: Oxford.
- Scharpf, Fritz** (2000a), "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe", *Scandinavian Political Studies*, nr 1, 24.
- Scharpf, Fritz & Schmidt Vivien A.** (2000b), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol.II, Oxford University Press: Oxford.
- Scharpf, Fritz** (2001), "European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Schmitter, Philippe C.** (2001), "What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]
- Steiner, Josephine & Woods, Lorna** (1998), *Textbook on EC law*, Blackstone Press Ltd.: London.
- Thompson, Della (red)** (1998), *The Oxford dictionary of current English*, Oxford University Press: Oxford.
- Walker, Neil** (2001), "The White Paper in Constitutional Context" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission*

Weiler, Joseph H.H. (1991), "The transformation of Europe", *Yale Law Journal*, Vol.100, No.8, s.2405-2483.

Weiler, Joseph H.H. & Ulrich R. Haltern, Franz C. Mayer (1995), "European Democracy and Its Critique: Five Uneasy Pieces", *West European Politics*, Vol.18, No.3, s.4-40.

Weiler, Joseph H.H. (1997), "The European Union Belongs to Its Citizens: Three Immodest Proposals", *European Law Review*, Vol.22, No.2, s.150-156.

Weiler, Joseph H.H. (1999), *The constitution of Europe*, Cambridge University Press: Cambridge.

Weiler, Joseph H.H. (2000), "Epilogue: The Fischer Debate – The Dark Side" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, s.235-249.

Weiler, Joseph H.H. (2001), "The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*", Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]

Wiklund, Ola (1994/95), "Rättspositivismen, EG-rätten och problemet med den kreativa domaren", *Juridisk Tidskrift*, s.332-349.

Wiklund, Ola (1997) *EG-domstolens tolkningsutrymme – om förhållandet mellan normstruktur, kompetensfördelning och tolkningsutrymme i EG-domstolen*, Norstedts Juridik: Stockholm.

Wind, Marlene (2001), "The Commission White Paper – Bridging the gap between the governed and the governing?" i Joerges C., Mény Y. & Weiler J.H.H. (red), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*", Jeanmonnet working paper No. 6/01.
[<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>]

Zürn, Michael (2000), "Democratic Governance beyond the Nation-State" i Greven M.Th. & Pauly L.W. (red), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.: Oxford, s.91-114.

Österdahl, Inger (1998), "Openness v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union", *European Law Review*, Vol.23, No 4, s.348-361.

